دكتور علي السلمي
استاذ الادارة بجامعة القاهرة

الإدارة العامة

مكتبة غريب

اهداءات ٢٠٠٣

أ.د/ ماهر عبد الهادي

القاهرة

الإدارة العامة

دكتور علي السلمي

استاذ الادارة بجامعة القاهرة

الناشر

مكتبة غريب

٣،١ شارع كامل صدقى ، الفجالة

تليفون ٩٠٢١٠٧

بسم الله الرحمن الرحيم

قل رب زدنى علما

مقـدمة

ان الادارة هى الوظيفة الاجتماعية ذات التأثير على حركة المجتمع فى مجالات الاقتصاد والانتاج والسياسة والثقافة وشئون الرفاهية العامة • والادارة الحديثة هى عماد التقدم الاقتصادى والاجتماعى والحضارى فى عالمنا المعاصر • ولم يعد العقل الانسانى فى عالم اليوم يقبل الجدل أو النقاش حول ماهية الادارة وأهميتها وضرورة الأخذ بمفاهيمها وأساليبها المتطورة كأسلوب لتنظيم الأنشطة الانسانية فى مختلف مجالات الحياة • كذلك لم يعد هناك خلاف بين القائمين على أمور الاقتصاد والانتاج والخدمات فى عالمنا المعاصر على ضرورة توفير القدر الأكبر من الحرية والمرونة للادارة وتأمين استقرارها وصولا الى تهيئة المناخ الأمثل المساعد على اتخاذ انسب القرارات ، ورسم السياسات المثلى ، واعداد الخطط والبرامج الهادفة جميعها الى تحقيق الأهداف الانسانية والاجتماعية المنشودة • كذلك أسهمت البحوث والعلوم الادارية الحديثة فى توفير كثير من المفاهيم والأساليب المتطورة المعاونة فى ترشيد العمل الادارى وتحسين كفاءته •

ولكن من ناحية أخرى ، يلاحظ فى كثير من المنظمات الحديثة أن الادارة بها تفشل فى تحقيق الغايات المستهدفة وتقصر عن الوصول الى الأهداف المنشودة ، وذلك بالرغم من توفير الامكانيات والموارد المادية والبشرية ، وبالرغم من الدعم والتأييد الذى تحصل عليهما الادارة من المجتمع الحديث • وتتضح هذه الظاهرة بشكل قاطع فى مجموعة الدول التى اصطلح على تسميتها بالدول النامية ـ ومعظم بلادنا العربية تقع فى هذه المجموعة وان كانت بدرجات مختلفة •• ففى تلك الدول النامية تتعدد مظاهر الفشل الادارى أو فلنقل التخلف الادارى ، تارة تبدو فى صورة تخلف فى الانتاج كما وكيفا ، وتارة ثانية تتضح فى صورة تخلف الخدمات الجماهيرية وارتفاع تكلفتها الاجتماعية ، وتارة ثالثة تتبدى فى صورة تعقد فى الاجراءات وتجمد فى النظم والسياسات أو قد تتبلور فى قرارات متناقضة متعارضة ، أو خطط غير مدروسة ولا واضحة • والصورة العامة للادارة فى تلك الدول هى اذن مزيج من الاسراف فى تبديد الثروات والموارد النادرة والعجز عن تحقيق الأهداف الاجتماعية المقررة فى حدود التكلفة الاقتصادية المعقولة ، وتعم هذه الصورة كثير من مرافق وأجهزة الانتاج والخدمات يتساوى فى ذلك الحكومى والعام منها أو الخاص :

من أجل ذلك أصبحت القضية الادارية الأولى فى تلك الدول هى قضية الفعالية الادارية • ان المطلب الأساسى الآن هو زيادة الفعالية الادارية على جميع المستويات ، سواء فى أجهزة الحكم والادارة السياسية ، أو فى منظمات الانتاج والخدمات •

ونقصد بالفعالية الادارية القدرة على أداء الاعمال الصحيحة والتوصل الى تحقيق النتائج المطلوبة فى حدود التكلفة المناسبة ٠

ان المنطق الأساسى فى قضية الفعالية الادارية يتمثل فى عدة مفاهيم واضحة هى :

— ان العمل الادارى نشاط هادف بالدرجة الأولى يرمى الى تحقيق نتائج اقتصادية أو اجتماعية ، أو سياسية ، أو ثقافية يرغبها المجتمع أو بعض فئاته ٠

— ان التنظيمات والأساليب والاجراءات الادارية ليست أهدافا فى حد ذاتها ، ولكنها وفى الأساس وسائل معاونة فى الوصول الى الأهداف السابق تحديدها بمعرفة المجتمع أو ممثليه ٠

— أن المعيار الحقيقى للحكم على كفاءة الادارة ونجاحها هو قدرتها على الانجاز وتحقيق النتائج المستهدفة فى حدود التكلفة المقدرة والمقبولة اجتماعيا ٠

— ان الشكل لا يهم كثيرا فى الادارة ، بل ان المضمون هو الذى يحتل كل الأهمية ، ومن ثم يجب أن تنصرف اليه كل الجهود من أجل تحديده بدقة ، وتطويره ، وتأكيد تحققه ٠

وتتوقف الفعالية الادارية على عوامل متعددة يلعب كل منها دورا يختلف فى اهميته وتأثيره على المستوى العام للفعالية ٠ ومن بين تلك العوامل : المعرفة والادراك الصحيح لمفاهيم وأساليب الادارة العلمية الحديثة ، المناخ الاقتصادى والاجتماعى والسياسى السائد فى المجتمع ، أنواع وكميات الموارد المادية والبشرية المتاحة ٠ ولكنه وبرغم ادراكنا للأهمية القصوى للعوامل السابقة ، الا أننا نميل الى تأكيد أهمية عامل يلعب فى رأينا أهم الادوار جميعا ويؤثر على الفعالية الادارية تأثيرا مباشرا ، وذلك العامل هو ٠٠٠٠٠ المدير ذاته ٠ ان المدير هو ذلك العنصر الحيوى القادر على قيادة العمل الادارى وتوجيه الأنشطة الادارية جميعا اما نحو الانجاز والنجاح ، أو نحو الفشل والدمار ٠ ان الاجماع اليوم بين مفكرى الادارة وممارسيها ينعقد على اعتبار المدير بمثابة القائد الذى يتحمل مسئولية رسم الاستراتيجيات والسياسات ووضع الخطط واتخاذ القرارات الكفيلة بالوصول الى أهداف ونتائج محددة مستعينا فى ذلك بكل الموارد والطاقات التى تتاح له والتى يمكنه تطويرها وتنميتها والعمل على تعظيم العائد منها ٠

والسؤال الجوهرى الآن ، من هو المدير الفعال ؟ هل هو المدير الذكى ؟ هل هو المدير صاحب الخبرة العملية العريضة ؟ هل هو المدير صاحب المعرفة العلمية المتعمقة ؟ هل هو المدير صاحب الشخصية المسيطرة ؟ لاشك أن هناك ارتباط بين كل تلك الصفات السابقة وبين العمل الادارى الناجح ، ولكن ما نعتقده أن مجرد توافر تلك الصفات وغيرها ليس شرطا ضروريا للفعالية الادارية ٠ اننا نذهب الى القول بأن الفعالية

الادارية هى التى تستثمر تلك الصفات والقدرات فى المدير وتصل منها الى النتائج والمنجزات ٠

وتتبدى قضية الفعالية الادارية ومشكلاتها فى مصر ـ شأنها فى ذلك شأن الدول النامية جميعا ـ بوضوح كامل فى نظم وأساليب الادارة العامة سواء كانت فى أجهزة الحكومة المركزية ووحداتها المختلفة ، أو القطاع العام أو وحدات الحكم المحلى ٠ ذلك أن مفهوم الادارة العامة الآن أو ما يطلق عليه Public Management أصبح يشير الى وظيفة الادارة المسئولة عن توجيه الأنشطة واستثمار الموارد فى مختلف مجالات الحياة تحقيقا لأهداف قومية عامة ، وفى اطار سياسات وقواعد قومية عامة أى أن الادارة العامة لم تعد كما كانت فى الماضى تعبير عن الادارة الحكومية التقليدية ، بل امتدت لتشمل أبعادا جديدة تعكس الاهتمامات السياسية والاجتماعية والاقتصادية للدولة الحديثة ٠

وفى تعبير آخر ، فان الادارة العامة فى عصرنا الحديث تشير بدرجة كبيرة الى ما تتصل به عمليات « ادارة التنمية » أو Development Administration فقد انتهى الانفصال التقليدى بين الادارة فى أجهزة الحكومة والتى كانت تعنى عادة بالأمور السياسية مثل الأمن والدفاع والشئون الخارجية من جانب ، وبين ادارة الأعمل فى وحدات الانتاج والخدمات ٠ ان الادارة العامة كما نتناولها فى هذا الكتاب هى تعبير شامل متكامل يمثل الدور الادارى والوظيفة القيادية فى مواقع العمل العام التى تخضع للتوجيه القومى وتسعى الى تحقيق أهداف عامة تتصف بالشمول والعمومية ٠ وبذلك . فان للادارة العامة صفات أساسية هى :

- **الشمول** : فالادارة العامة شاملة بمعنى تغطيتها لكافة مرافق الحياة ، وبالنسبة للتنظيم الواحد ، فان الادارة العامة تنطبق على كل أجزائه وتشمل كافة مراحل العمل به وليس جانبا منها فحسب ٠

- **التكامل** : ان الادارة العامة هى نظام متكامل يقوم على تحقيق أهداف محددة ، ويتولى كل جزء من التنظيم الادارى مهام محددة متخصصة ولكن جميع الاجزاء يجب أن تعمل فى تكامل وتناسق حتى تتحقق التنمية المستهدفة ٠

- **المستقبلية** : ان الادارة العامة تعمل للمستقبل ، هى تنظر للماضى لتأخذ العبر والدروس ولكنها تنظر للمستقبل لتحديد الأمانى والأهداف والتطلعات ٠ وأعمال الادارة العامة تتضح نتائجها دائما فى فترة مستقبلة ، لذلك فالتنبؤ بالمستقبل والتخطيط له من واجبات الادارة الأساسية ٠

- **الانفتاح** : فالادارة العامة نظام منفتح على البيئة التى يعمل فيها ، ويؤثر فيها ويتأثر بها فى تفاعل مستمر أى أن هناك رابطة عضوية بين الادارة العامة كنظام اجتماعى ، وبين النظام الاجتماعى الأكبر وهو المجتمع Society ومكوناته المتداخلة والمتشابكة ٠

ويمثل هذا الكتاب محـاولة لدراسة الادارة العامة فى مصر استنادا الى هـذا المنطق الشامل والمتكامل وسيتعرض الكتاب فى أجزاءه المختلفة الى تحليـل للوظيفـة الادارية باعتبارها ظاهرة تحتاج الى فهم وتعمق مع تناول الأبعاد الفكرية التى تقوم عليها ٠ كما يتناول الكتاب بالتحليل الأسس النظرية لفكـرة التنظيم التى تعتبر عمادا قامت عليه تطبيقات الادارة العامة ٠ ثم تتجه الدراسة الى تحليل هيكل الادارة العامة فى مصر سواء بتطبيقاتها فى الجهاز الحكومى بالدولة ، أو فى القطاع العام أو وحدات الحكم المحلى ٠ وفى جميع الموضوعات يستهدف الكتاب عرض الواقع القائم مع طرح مقترحات وتصورات للتطوير والاصلاح ٠

والله نسأل أن يوفقنا الى ما فيه الخير لبلدنا ونسأله سبحانه وتعالى أن يهـدينا **سواء السبيل ؟**

الباب الأول

الاطار الفكرى للادارة العامة

الفصل الأول : الأسس النظرية للادارة ·

الفصل الثانى : نظرية التنظيم ·

الفصل الثالث : النظم الادارية ·

مقـــدمة

ان دراسة الادارة العامة وتفهم ابعادها وجوانبها المختلفة تتطلب احاطة كاملة بالأسس الفكرية التى تقوم عليها • وتعتبر نظرية التنظيم Organization Theory هى المصـــدر الطبيعى لأفكار وأساليب الادارة العـــامة ، كما تمثل فكرة البيروقراطية Bureaucracy نموذجا هاما لتفسير معنى الادارة العامة فى أساسياتها •

ويعرض الباب الأول من الكتاب للأسس الفكرية للادارة وملامح لنظرية التنظيم والبيروقراطية ، ثم يتعرض الى تحليل لنظام الادارة العامة ومكوناته من خلال طرح مفهوم النظم الادارية Management Systems ، وينتهى الى شرح لإطار متــكامل لنظام الادارة العامة من وجهة نظر حديثة •

الفصل الأول

الأسس الفكرية للادارة

لقد تطور الفكر الادارى خلال سنوات طويلة من الممارسـات العملية لكثير من المديرين العاملين فى مشروعات الأعمال المختلفـة · كذلك أسهمت دراسـات وبحوث عشرات من المفكرين والعلماء فى اثراء المعرفة الادارية وابتداع مفاهيم ونماذج نظرية متنوعة تحاول كل منها الاحاطة بجانب أو آخر من ظاهرة الادارة ·

وفى مراحل تطوره المختلفة ، اتسم الفكر الادارى بسمات ميزت كل مرحلة من حيث أنواع المتغيرات التى اتجه اليها اهتمـام علماء الادارة ، أو من حيث المفـاهيم والفلسفات التى استند اليها هؤلاء العـلماء فى تفسـيرهم لأبعاد الظاهرة الادارية ومحاولاتهم بناء اطارات ونمـاذج نظـرية لترشيد العمـل الادارى وتوجيه البحـوث والدراسات فى مجالاته المختلفة ·

وبرغم الوفرة البادية فى النظريات والمداخل الفكرية فى الادارة المعاصرة ، فان هناك عددا من القضـايا النظـرية الأساسـية لاتزال فى حاجة الى تحليل متعمق من ناحية ، كما أن الرغبة فى الحصول على بناء نظـرى متكامل للادارة لم تتحقق بعـد بشكل تام (١) ولاتزال ملحة من ناحية أخرى ·

لذلك تستهدف دراستنا هذه تحليل قضايا أساسـية فى الفكر الادارى من أجل استيضاح معانيها وأبعادها ، وذلك فى محاولة للتوصل الى اطار نظرى متكامل يمثل أساسا لتوجيه وترشيد العمل الادارى ، كما يصلح لتوجيه عمليات التعـليم والبحث والبحث والتدريب فى الادارة ·

ويعتمد أسلوب بحثنا على منطق المحاورة الفكرية حيث نضع عددا من التساؤلات النظرية ، ثم نعمد الى تحليلها وصولا الى اجابات علمية منطقية لها · وتتنـاول تلك التساؤلات المجالات أو القضايا الرئيسية التالية :

أولا ـ قضية التعريف : أو التساؤل المبدئى عن ماهية الادارة ؟

ثانيا ـ قضية البناء الاستراتيجى : أو التساؤل عن الطبيعة الحـركية للعمـل الادارى فى مواجهة عناصر المناخ والمتغيرات المحيطة بالادارة ·

---

(١) Koontz H., Toward a Unified Theory of Management N.Y. : McGraw-Hill Book Co., 1964, P. 2.

ثالثا ـ قضية البعد الموضوعي في الادارة : أو التساؤل عن المحتوى الحقيقي للعمل الاداري الفعال ، والمنطق الذي يحكم هذا المحتوى ويضبط حركته واتجاهاته ٠

رابعا ـ قضية الأبعاد السلوكية في العمل الاداري : أو التساؤلات عن حقيقة الدور الانساني وتأثير السلوك البشري في الادارة ومنطق التفاعل بين المستوى الموضوعي وبين عوامل التأثير الانساني في الادارة ٠

خامسا ـ قضية الفعالية الادارية : أو التساؤل عن محددات الانجاز الاداري ومنطق تجميع وتوجيه الأبعاد الموضوعية وعوامل التأثير السلوكي في اطار استراتيجي متكامل بحيث تتحقق الأهداف والنتائج التي وجدت الادارة من أجل الوصول اليها ٠

سادسا ـ قضية الفلسفة الادارية : أو التساؤل عن المفاهيم والتحيزات الفكرية الحاكمة للعمل الاداري والمحددة بالتالي لمنطق توجيه الأبعاد الموضوعية والسلوكية وأسس اختيار البناء الاستراتيجي للادارة ٠

سابعا ـ قضية الأسلوب أو التكنيك الاداري : وهو التساؤل عن الوسائل والأدوات الأكثر تناسبا مع البناء الفكري المتكامل للادارة ٠

تلك القضايا تمثل في تصورنا محاور أساسية لبناء نظرية متكاملة في الادارة ، ومن ثم فان حسمها بالتحليل المنطقي يسهم في اقامة نموذج يفسر الظاهرة الادارية ، كما يتنبأ بالآثار المترتبة على أنماط العمل الاداري المختلفة ، وبالتالي يصلح أساسا للسيطرة على مسار العملية الادارية وضبط ايقاعها وتوجيه تفاعلاتها بطرق تسمح بالتحقيق الأمثل للغايات المستهدفة منها ٠

أولا ـ قضية التحديد العلمي لماهية الادارة :

ان التساؤل عن ماهية الادارة يعتبر المنطلق العلمي السليم للاحاطة بأبعاد هذه الظاهرة وتحديد المتغيرات المؤثرة في سلوكها ٠ وقد شهد تاريخ الفكر الاداري العديد من التعريفات التي أسهم بها علماء الادارة والممارسون للعمل الاداري والتي كان ما بينها من اختلاف وتناقض أكثر كثيرا مما فيها من اتفاق وتقارب (١) ٠ ولقد كان لهذا التضارب في تعريف الادارة أثر واضح في تفاوت كفاءة التطبيق الاداري في

---

(١) a) Koontz, H., «The Management Theory Jungle», Academy of Management Journal, IV, Dec. 1961 174-188.

b) Woolf, D.A., «The Management Theory Jungle Revisited», Advanced Management Journal, vol. 30 No. 4, Oct. 1965, 6-15.

c) Mee, J.F., Management Thought in a Dynamic Economy. N.Y. : N.Y. University Press, 1963.

المنظمات المختلفة بحسب درجة التكامل والموضوعية فى التعريف الذى يستند اليه المديرون فى كل منظمة · كذلك انعكس هذا التباعد فى الرأى بشأن الماهية الحقيقية للادارة على اتجاهات التعليم الادارى وتدريب القادة الاداريين فى كثير من دول العالم ·

وبصفة عامة فانه يمكن تصنيف الاتجاهات السائدة بشأن تعريف الادارة الى المجموعات الرئيسية التالية :

— مجموعة ترى الادارة فى الأساس على أنها نسيج متمايز من المهارات والقدرات الشخصية فى تحليل المشكلات وابتكار الحلول لها ، والتى تتوفر فى فئة من الأفراد الموهوبين المؤهلين طبيعيا لممارسة الأعمال الادارية والنجاح فيها · وتعكس هذه المجموعة من الآراء مفهوم الادارة باعتبارها فن Art ، ومن ثم تتبلور العملية الادارية فى عدد من الخصائص والسمات الشخصية لجماعة القادة الاداريين أو الذين يطلق عليهم Dale وصف « كبار المنظمين » (١) ·

— وثمة مجموعة ثانية من التعريفات تعتبر الادارة سلسلة من الاجراءات أو الأنشطة المنطقية المتتابعة والمتكاملة ، والتى تبدأ عادة بتحديد هدف معين ومحاولة رسم طريق الوصول اليه من خلال اعداد الخطط واقامة التنظيمات وتوفير الرقابة اللازمة ، ومحل التركيز فى هذه المجموعة من التعريفات هو ما يطلق عليه « العملية الادارية » The management process التى تتصف بدرجة عالية من التوحد والقابلية للتطبيق فى مختلف المنظمات وعلى كل المستويات (٢) ·

— وقد قام فريق آخر من العلماء والمفكرين الاداريين بالترويج لمفهوم آخر عن الادارة يركز على عنصر معين فيها وهو اتخاذ القرارات · ففى رأى هذا الفريق أن الادارة هى فى الأساس اتخاذ قرارات وفقا لمنهج معين من أجل حل المشكلات التى تعترض المنظمة ، ومن ثم من أجل تحقيق الأهداف التى تسعى اليها · وقد ارتبط بهذا المفهوم اتجاه فكرى آخر يروج للادارة باعتبارها ظاهرة يمكن اخضاعها لمنطق التحليل الرياضى Mathematical analysis وبالتالى ، فان اتخاذ القرارات الادارية يصبح عملا ميسورا ومنطقيا فى ذات الوقت باستخدام أدوات التحليل الرياضى ·

---

(١) Dale, E., The Great Organizers. N.Y. : McGraw-Hill, . Book, Co., -, du Pont : Pioneer in Systematic Management», in ASQ, vol. 2, June, 1957.

(٢) Newman, W., Summer, G., and Warren, K., The Process of Management : Concepts, Behavior, and Practice. 2nd ed. Englewood Cliffs N.J. Prentice-Hall, Inc., 1967.

ونلاحظ أن معظم الكتاب فى هذا الاتجاه يميلون الى استخدام الترتيب التتابعى الآتى للأنشطة الادارية ، التخطيط ، التنظيم ، تكوين الهيئة الادارية ، التنسيق ، والرقابة ·

ـــ والمجموعة الأخيرة من التعاريف الشائعة عن الادارة تراها عملية انسانية وسلوكية بالدرجة الأولى (١) • وتعتبر هذه المجموعة أن السلوك الانسانى هو العنصر الأساسى المحرك والموجه للعمل الادارى ، ومن ثم فان الادارة فى حقيقة الأمر هى فن أو علم التعامل مع البشر واستقطاب تعاونهم وتنسيق جهودهم من أجل تحقيق أهداف منظمة معينة • وقد تأثر هذا الاتجاه بنتائج البحوث والدراسات المتوالية خلال ، السنوات العشر الماضية فيما يسمى « بالعلوم السلوكية » (٢) •

وتشترك مجموعة التعاريف السلوكية بأنها تنبع جميعا من نموذج « العلاقات الانسانية » Human Relations الذى يقوم على مبدأ هام هو اعتبار الانسان العنصر الحيوى فى التنظيم تدور حوله كافة المظاهر التنظيمية كما تشترك تلك النماذج الانسانية أو السلوكية فى ابراز أهمية السلوك الانسانى وأثر جماعات العمل فى تحديد معنويات الأفراد ومن ثم انتاجيتهم • وتعتبر تلك النماذج أن التنظيم هو نظام اجتماعى Social System يقوم على التعاون كوسيلة لتنظيم العلاقات التبادلية بين الأفراد والتنظيم • كذلك تدرك تلك النماذج طبيعة التناقض بين الفرد والتنظيم وأوضحت وسائل ادارة العلاقات الانسانية من خلال القيادة والاتصالات لازالة هذا التناقض • ولكى نصل الى الحقيقة فى شأن ماهية الادارة ، لابد وأن نختبر صلاحية التعاريف السابقة لتحديد مدى سلامتها النظرية ودقتها التطبيقية فى التعبير عن ظاهرة الادارة • وتطبيقا لهذا المنهج النقدى ، نجد أنه بالنسبة للمجموعة الأولى من التعاريف أنها تصف الادارة بكونها مهارات وقدرات شخصية لبعض الممارسين الذين حققوا نجاحا ملحوظا فى ادارة منظمات بعينها • ولاشك أن هذا المدخل فى تعريف الادارة مرفوض من جانبنا للأسباب الرئيسية الآتية :

ـــ ان مجموعات المهارات والقدرات المميزة للقادة الاداريين تختلط فيها السمات الشخصية personality Traits كالطموح والجرأة والتسلط والكبرياء من ناحية ، والمهارات أو القدرات الذهنية مثل القدرة على التحليل Analysisability والقدرة على الاقناع والتأثير persuasability ، والقدرة على تحمل المخاطر والمسئوليات واتخاذ القرارات من ناحية أخرى • وبينما تكون السمات الشخصية للفرد هى نتاج عوامل تاريخية وبيئية مختلفة تفاعلت لانتاج شخصية انسانية محددة ، فان المهارات والقدرات الذهنية هى نتاج لعمليات التعليم والتدريب ومن ثم فهى قابلة للتغيير والتطوير بدرجة أعلى مما يمكن تحقيقه

---

(١) Likert, R., The Human Organization. N.Y. : McGraw-Hill, Book Co., 1967.

(٢) على السلمى ، العلوم السلوكية فى التطبيق الادارى ، دار المعارف بمصر ، القاهرة ١٩٧١ •

بالنسبة لسمات الشخصية • وهذا التداخل بين السمات الشخصية وبين المهارات والقدرات يجعل من الصعب تحديد عوامل نجاح القادة الاداريين ، وبالتالى يصعب تحديد السبيل لتنمية قادة ادرايين جدد •

— ان المهارات القيادية والسمات الشخصية تختلف اختلافا كبيرا بين الأفراد الأمر الذى يجعل التعميم بشأن مواصفات القائد الادارى الفعال غير ممكن عمليا • وبالتالى فانه يصعب ايجاد ارتباط واضح بين أنماط الادارة الناجحة وبين الأنماط الشخصية للقادة الاداريين •

— ان هذا المدخل فى تعريف الادارة اذ يحاول تعريفها من خلال تحديد بعض الصفات الشخصية للمديرين ، انما يتجاهل احتمالا أساسيا يرد فى جميع الحالات أن يكون النجاح الادارى نتيجة لتاثير عوامل وظروف اقتصادية أو سياسية أو اجتماعية مواتية للمنظمة ، ومن ثم فان النجاح يتحقق بالرغم من السمات الشخصية لبعض المديرين الناجحين ظاهريا وليس بسبب هذه السمات • وبصفة عامة ، فان المجموعة الأولى من التعاريف لظاهرة الادارة تروج لفكرة القائد الادارى الموهوب Charismatic وهو أمر لم يعد مقبولا فى الفكر الادارى المعاصر الذى يعتبر القائد الادارى محصلة لعملية تنمية واعداد مخططة وهادفة •

وفيما يتعلق بمدخل العملية الادارية ، فانه بالرغم من شمول التعريف للأنشطة الادارية الرئيسية (تنظيم وتخطيط ومتابعة) ، فان ما يعيب هذا التعريف هو انه يضفى على الادارة صفة الآلية حيث يتوهم الكثيرون أنها مجرد سلسلة من الوظائف يقوم على أدائها مديرون متخصصون • ولكن الأساس فى الادارة هو الشمولية ، ومن ثم فان ما يوحى به تعريف العملية الادارية من تجزأ العمل الادارى هو المصدر الأساسى للانتقاد الموجه اليه •

من ناحية أخرى فان الاتجاه الى تعريف الادارة بأنها عملية حل المشكلات واتخاذ القرارات باستخدام الأساليب والأدوات الرياضية لا يعبر تعبيرا دقيقا وكاملا عن كل الظاهرة الادارية • ففى الوقت الذى يمكن فيه ترجمة بعض المتغيرات المؤثرة فى العمل الادارى والتعبير عنها بصورة رقمية تتوافق مع منطق التحليل الرياضى ، الا أن هناك متغيرات أخرى فى العمل الادارى يصعب أو يستحيل ترجمتها رقميا • من ناحية أخرى ، فان تصوير المشكلة الادارية على أنها مجموعة معادلات رياضية يتدنى بالادارة الى مستوى آلى أو روتينى لايستقيم مع حقيقة الحركة والفجائية والمستقبلية فى كثير من مظاهر العمل الادارى •

وأخيرا فانه على الرغم من الاضافة العلمية الحقيقية التى حققها المدخل السلوكى للادارة ، فانه يقصر هو أيضا عن أن يعطى تفسيرا شاملا ومتكاملا للظاهرة الادارية • ان المدخل السلوكى بتاثير علوم النفس والاجتماع ودراسة الأجناس ، يؤكد

أهمية السلوك الانسانى باعتباره المتغير الأساسى فى العمل الادارى . ومن ثم فان المتغيرات غير السلوكية تتدنى فى أهميتها من حيث احتمالات تأثيرها فى ناتج العمليات الادارية • ولاشك أن للسلوك الانسانى دوره الواضح فى تحديد كفاءة العمل الادارى . الا أنه من الخطأ الجسيم اعتباره المتغير أو العنصر الأوحد المؤثر على الادارة • ان الظاهرة الادارية هى فى حقيقة الأمر محصلة تفاعل مجموعات من المتغيرات ذات الطبيعة الحركية والمتجددة ، وبالتالى فان اعتبار أحد تلك المتغيرات وهو السلوك الانسانى وكأنه الظاهرة فى اجمالها هو من قبيل التعميم والتجاوز غير العلمى • ولقد ترتب على تلك المبالغة فى تقدير أهمية دور السلوك الانسانى ميل من جانب العلماء الاداريين ذوى الاتجاهات السلوكية الى تجاهل كثير من الأنشطة والعناصر بل والحقائق الادارية المستقرة ، واسناد كل الأهمية فى التحليل الادارى على الجانب السلوكى الأمر الذى يؤدى الى استنتاجات وقرارات غير سليمة تماما •

فى ضوء التحليل السابق لأهم التعريفات الشائعة عن الادارة اتضحت لنا حقيقة عدم شمول هذه التعريفات للمفاهيم الأساسية فى الفكر الادارى المعاصر • ومن ثم نحاول فى هذا الجزء تقديم تعريف محدد للادارة من خلال عدة فروض نناقشها مناقشة موضوعية ونصل فى ختامها الى معنى متكامل للظاهرة الادارية •

الفرض الأول ـ « الادارة نشاط انسانى هادف » :

ويشير هذا الفرض الى حقيقة أساسية هى أن العمل الادارى هو محاولة لتحقيق أهداف معينة • أى أن الأصل فى وجود الادارة والمبرر لاستمرارها هو الرغبة فى تحقيق أهداف أو نتائج معينة لا يمكن الوصول اليها بطرق عفوية أو طبيعية ، وانما يحتاج الى بذل جهود وأنشطة وانفاق وقت ومال واستخدام موارد وامكانيات مختلفة • ومن هنا تصبح الادارة هى الوسيلة الى ترجمة الأهداف المرغوبة الى انجازات واقعية •

ومعنى الهادفية الذى نقصده هنا هو أن تتحقق عن العمل الادارى اضافة حقيقية (مادية أو معنوية) لم تكن موجودة من قبل • لذلك فان كثيرا من أشكال العمل التى تنتسب ظاهريا الى الادارة لا تعتبر كذلك وفقا لهذا التحديد لمعنى الهادفية • من ذلك مثلا بعض أشكال أعمال العلاقات العامة وأعمال المحاسبة التقليدية والاحصاء الآلى للبيانات وحفظ المعلومات بالأساليب التقليدية ، وأعمال شئون الأفراد التقليدية وغير ذلك من النشاطات الروتينية التى تدور فى فلك مرسوم لا يتجدد والتى يتركز تأثيرها فى تسجيل الواقع أو المحافظة على حالة من الاستقرار فى الأوضاع التنظيمية دون أن تسهم ايجابيا فى تحقيق اضافات انتاجية مادية أو معنوية ذات قيمة مستقلة وقابلة للتحديد •

كذلك فانه وفقا لهذا التحديد لمعنى الهادفية ، فان الظاهرة الادارية تكتسب آفاقا أرحب حيث لا تقتصر على مستويات تنظيمية معينة ، أو مجالات نشاط محددة ، بل على

العكس ، فان توفر صفة الهادفية يجعل العمل اداريا حتى لو كان على مستوى تنظيمى ادنى • وبنفس المنطق ، فان هادفية العمل تجعل الادارة نشاطا شائعا فى كثير من المجالات التى كانت موصدة الأبواب فى وجه الفكر الادارى وأساليب الادارة • ومن تلك المجالات أعمال السياسة والخدمات الاجتماعية ، والأنشطة النقابية والرياضية وكذلك أعمال الحرب والشئون العسكرية • فالى عهد قريب كانت تلك المجالات تصنف على انها أعمال فنية متخصصة ، فالعلوم السياسية مثلا كانت هى المصدر الذى يستمد منه السياسيون مبادئهم وافكارهم ، كما كان علم الاجتماع مثلا هو الأساس فى توجيه انشطة العمل الاجتماعى ومحاولات التنمية الاجتماعية • وكانت الحرب والأعمال العسكرية المرتبطة بها تعتبر ، الى وقت قريب ، تخصصا مهنيا مغلقا له خصائصه ومبادئه العلمية والعملية • ولم تكن الادارة تذكر من قريب أو بعيد فى تلك المجالات الا فى أضيق الحدود وفيما يتعلق بامور روتينية أو متدنية الأهمية بالقياس الى المهام الأصلية فى كل من تلك المجالات التى كانت توصف بالفنية (١) • ولكن حين نستخدم مفهوم الهادفية فى وصف الادارة ، فان جميع النشاطات سالفة الذكر تدخل فى نطاق الظاهرة الادارية وبالتالى نستطيع أن نتحدث عن الادارة السياسية ، وادارة التنمية الاقتصادية أو الاجتماعية وادارة الحرب •

ومن جانب آخر فان الادارة فى تفكيرنا الادارى هى فى الأساس نشاط انسانى ونقصد بذلك أن ما تهدف اليه الادارة من نتائج يتوجه بالدرجة الأولى لتحقيق اشباعات انسانية وتوفير مزيد من الرخاء والرفاهية للمجتمع الانسانى • وبهذا المعنى فان النشاطات الادارية انما تتم من أجل التغلب على مشكلات وازاحة معوقات تعترض المسيرة الانسانية فى مجالاتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية ، كما تستهدف ارساء أسس أوضح وتوفير فرص أفضل للانتقال بالحياة الانسانية الى مستويات أعلى وأرفع • ومن أجل هذه الغايات الانسانية ، فان الادارة تسير وفقا لمعايير وقواعد احتكام انسانية بالدرجة الأولى • كما أنها تستخدم أساليب وطرق فى الأداء تعتمد أساسا على الطاقات الانسانية المبدعة • ان الفكر الانسانى والجهود الانسانية المتتابعة والمتراكمة الآثار هى الأدوات الرئيسية فى العمل الادارى • ووفقا لهذا المنطق ، فان الادارة هى عمل انسانى حين يسعى الى حل المشكلات واتخاذ القرارات أى أنها نمط من أنماط السلوك الانسانى المتخصص وبناء على ذلك فان كل انسان هو فى جانب منه مدير يمارس العمل الادارى فى مجالات الحياة المختلفة • ولا شك أن هذا التصوير الانسانى للادارة يتوافق مع التصوير الهادف لها حيث قررنا أن صفة الهادفية تجعل الادارة نشاطا عاما وشاملا لمختلف مجالات الانتاج والخدمات •

---

(١) يشير تعبير « الادارة » فى كثير من تلك المجالات الى أشكال الخدمات المساعدة للأنشطة الأساسية ، ففى الجيوش مثلا يستخدم تعبير الشئون الادارية للدلالة على الخدمات المكتبية وأعمال شئون الأفراد غير العسكريين وخدمات النقل والامداد وغير الاستراتيجية •

كذلك فان صفة الانسانية تجعل الادارة شكلا من الممارسات اليومية لكل انسان هادف الى انجازات محددة ٠

الفرض الثانى – « الادارة نشاط عقلى بالدرجة الأولى » :

لقد اتضح من تحليل الفرض الأول كيف أن تحقيق الأهـداف هو السمة المميزة للادارة ونضيف الآن أن الوصول الى هـذه الغايةيتطلب الالتزام بالنهج العقـلانى أو بالمنطق الرشيد ٠ فالادارة لكى تصل الى انجازات لها قيمة لابد وأن تمارس تحليـلا علميا للموقف والأوضاع يستهدف الكشف عن المتغيرات الحاكمة لتلك المواقف وطبيعة العلاقات بينها ٠ ولكى يكون هذا التحليل مجديا فى ارشاد الادارة نحو أفضل السبل لتحقيق الأهداف لابد وأن يكون منطقيا وموضوعيا ٠

ان الادارة اذن هى نشاط يعتمد على تحليـل البيانات والمعلومات من أجل فهم وتفسير الظواهر المحيطة ذات التأثير على امكانيات أو احتمالات الوصول الى الأهداف المحـددة ٠ وبناء على هـذا الفهم والتفسـير تنطلق الادارة الى مقـارنة موضـوعية ومنطقية بين الأساليب والطرق البديلة وذلك وصولا الى اختيار ذلك البديل الذى يحقق الهدف المطلوب بأقصى سرعة ممكنة ٠

واعتبار الادارة نشاط عقلى يفيد الاستنتاجات الأساسية الآتية :

— ان المعلومات تمثل عنصرا هاما من العناصر المساعدة للادارة ، ومن ثم فان جانبا رئيسيا من النشاط الادارى يتجه عادة الى تجميع المعلومات وتصنيفها واستخراج الدلالات والمؤشرات التى تلقى الضوء على الظواهر والمواقف السائدة ٠ ومن ثم تسهم فى التنبؤ باحتمالات التغير أو التطور فيها مستقبلا (١) ٠

— ان الادارة تمارس عملية اختيار دقيقة بين البدائل المختلفة فى ضوء قواعد وأحكام أو معايير للاختيار تتصف بالموضوعية والقابلية للقياس ٠ والادارة تعتمـد مثلا أساليب التحليل المالى وتحليل التعادل Break Even Analysis وتحليل النفقة والعـائد Cost — Benefit Analysis وغير ذلك من الأساليب من أجل المفاضلة

---

(١) تأكيدا لهذه الفرضية نشـير الى تلك الطفرة الهائلة التى يشـهدها الفـكر الادارى المعاصر فى الاهتمام بقضية المعلومات واتجـاه كثير من المنظمات الى انشاء نظم للمعلومات الادارية Management Information Systems (MIS)

راجع فى ذلك :

Dearden, J., and McFarlan, W.F., Management Information Systems : Text and Cases. Homewood, III. : Richard D. Irwin, Inc., 1966.

بين البدائل واختيار ذلك البديل الأمثل الذى يحقق المستوى الأقصى من الهدف المطلوب ·

— ان الادارة تطبيق للمنهج العلمى فى التفكير الذى يعتمد على التحديد الموضوعى الدقيق للظواهر أو المشكلات ، ثم ينطلق فى بحث عن الأسباب المحتملة لها ويضع الفروض المفسرة لها ، ثم يلجأ الى اختبار تلك الفروض بأساليب التجريب المختلفة Experimentation وصولا الى تكوين استنتاجات علمية أو مبادىء وقوانين لها صفة الشمول والعمومية · وبذلك فان الادارة فى معناها العلمى لا تقبل منطق التجربة والخطأ بل هى تطبيق مباشر للأسلوب العلمى فى البحث والتحليل ، والادارة بذلك تتوافق فى طبيعتها مع طبيعة العلم اذ كلاهما يهدف الى تفسير ظواهر معينة والتنبؤ بسلوكها المستقبلى والعمل بالتالى على السيطرة عليها وتحديد مسارها وضبط اتجاهاتها ·

وحيث ذهبنا نتيجة للفرض الأول الى أن الادارة باعتبارها نشاطا انسانيا هادفا ·· هى جزء من الممارسات اليومية لكل انسان ، فاننا الآن ونتيجة للفرض الثانى نذهب الى تحديد أن ما يعتبر سلوكا اداريا فى التصرفات الانسانية هى تلك الأفعال الهادفة التى يستقر عليها الانسان بعد تحليل ودراسة موضوعية · أى أن الجانب الرشيد Rational فى السلوك الانسانى الذى توجهه دوافع عقلية رشيدة كالدوافع الاقتصادية مثلا ، هو ذلك الجانب الذى يمكن اعتباره نمطا اداريا أو انعكاسا للظاهرة الادارية ·

ان محصلة الفرضين الأول والثانى تفيد تعريف الظاهرة الادارية بأنها نشاط انسانى هادف يلتزم منطق العلم ويعتمد أساليب البحث والتحليل الموضوعية كل ذلك فى حدود القيود الطبيعية المفروضة على الرشد الانسانى وبالتالى نستطيع القول اجمالا بأن الادارة نشاط انسانى يحاول أن يكون رشيدا ويدفعه هذا الميل الى الرشد لالتماس طرق وأساليب محددة تميزه عن غيره من الأنشطة الانسانية · ومن أهم الأساليب والأدوات التى تعتمدها الادارة فى محاولة تأمين أعلى درجة ممكنة من الرشد ما يلى :

- تحديد الأهداف ومعدلات الأداء Targets and Standards
- استخدام الموازنات والبرامج وأشكال الخطط المختلفة لتوجيه مسار الأنشطة ·
- استخدام أساليب رياضية ومعايير منطقية فى اتخاذ القرارات ·
- تطبيق أساليب ومعايير موضوعية فى المتابعة والرقابة وتقييم الأداء ·
- تعميم نظم المعلومات لتأمين أكبر قدر من المعرفة والاحاطة بما يقع من أحداث وما يمكن أن يحدث من تغييرات فى المواقف والأوضاع ·

الفرض الثالث ـ « الادارة نظام متكامل ذاتيا ومتفاعل مع البيئة » :

يقوم هذا الفرض الثالث على فكرة مؤداها أن الظاهرة الادارية تتكون من مجموعة متغيرات وعناصر متداخلة ومتفاعلة بعضها مع بعض فى تناسق وتناسب · وبذلك فان الادارة تتخذ شكل النظام system (١) المتكامل الذى يضم عناصر لكل منها دور واختصاص ، ولكنها تسهم فى الوصول الى الأهداف العامة للنظام · وفى تصورنا فان الظاهرة الادارية تتكون من العناصر الأساسية الآتية :

ـ المدخلات الادارية · وتضم :

- الخصائص والسمات الشخصية للمدير ·
- القيم والمعتقدات والمعايير السائدة فى البيئة وذات التأثير على الظاهرة الادارية ·
- العلوم والمعارف والمفاهيم والأساليب والأدوات المتصلة بالظاهرة الادارية ومجالات تطبيقها ·
- المعلومات المتصلة بالأوضاع والمواقف والأحداث والامكانات والفرص والقيود التى تتم فى اطارها الظاهرة الادارية ·

ـ الأنشطة الادارية · وتضم :

- انشطة البحث والدراسة والتحليل ·
- أنشطة التخطيط والاعداد والتصميم والتنسيق ·
- انشطة المقارنة والمفاضلة واتخاذ القرارات ·
- انشطة الرقابة والمتابعة والتقييم ·

ـ المخرجات الادارية · وتضم :

- السياسات والنظم ·
- الاستراتيجيات والخطط ·
- القرارات ·
- الانجازات المادية والمعنوية ·

---

(١) a) Hare, V.C. Jr., Systems Analysis : A Diagnostic Approach. N.Y. : Harcourt, Brace, and World, Inc., 1967.

b) Tilles, S., «The Manager's Job-A Systems Approach», Harvard Business Review, January — February, 1963, pp. 73 ff.

هذه العناصر الأساسية تتداخل وتتكامل بحيث تستمر الظاهرة الادارية فى دورات متصلة وتدفق متتابع • وهى فى كل هذا تتفاعل مع البيئة المحيطة تفاعلا عضويا من خلال أنواع المدخلات الواردة اليها من ناحية ، وعن طريق الاحتكاك بعناصر البيئة من خلال طرح المخرجات وقبول البيئة أو رفضها اياها من ناحية أخرى •

ويترتب على الفرض الثالث عددا من الاستنتاجات الهامة التى تسهم فى توضيح الحقيقة العلمية للظاهرة الادارية :

— ان سلوك الظاهرة الادارية وكفاءتها فى تحقيق الأهداف التى وجدت من أجلها انما يتوقف على جميع عناصرها فى تفاعلها وتكاملها وليس على أى من هذه العناصر منفردا • ويعتبر هذا الاستنتاج أساسيا فى تصحيح بعض الأفكار الشائعة عن عمليات الاصلاح والتطوير الادارى التى تتجه الى غاياتها معتمدة على أحد العناصر الادارية فقط • مثال ذلك ما تحاوله جهود اعداد تنمية القادة الاداريين ، أو محاولات اعادة التنظيم الادارى • أو محاولات تحديث بعض الأنشطة الادارية كالتخطيط أو المتابعة مثلا •

— ان التفاعل والتكامل بين عناصر الظاهرة الادارية يفيد معنى هاما هو أن بعض هذه العناصر عالية الكفاءة تستطيع نسبيا أن تعوض عن انخفاض كفاءة بعض العناصر الأخرى الأقل كفاءة • وبنفس المنطق ، فان العناصر المتدنية فى كفاءتها تعمل على التقليل من أثر الكفاءة العالية للعناصر الأخرى أو قد تلغى هذه الآثار تماما • وبذلك فان المستوى النهائى لكفاءة الظاهرة الادارية انما يتحدد نتيجة للتفاعل بين كفاءات عناصرها المختلفة •

— ان استمرارية الظاهرة الادارية تتوقف على مدى ارتباطها وتفاعلها مع البيئة المحيطة • ويتخذ هذا التفاعل نمطين محددين الأول هو التكيف مع البيئة باستيعاب ما يتاح فيها من قيم وقواعد ومعلومات وامكانيات وفرص مختلفة ، والنمط الثانى هو التأثير فى البيئة بافراز مخرجات مادية أو معنوية وممارسة نشاطات تسهم جميعا فى اعادة تشكيل الأوضاع والمواقف السائدة فى تلك البيئة •

— ان الظاهرة الادارية تستمد وجودها ومبررها من كونها تعمل على تحقيق أهداف عامة يريدها المجتمع • ومن ثم فان الالتحام بين الادارة والمجتمع يرتب عليها ضرورة تحديد أهدافها وتوجيه نشاطاتها فى ضوء تحليل احتياجات المجتمع والتنبؤ بمشكلاته •

— ان كلا من الادارة والمجتمع يؤثر فى الآخر ويتأثر به • فالمجتمع يضع القيود على حركة الظاهرة الادارية كما يوفر لها فرص الانطلاق • ومن ناحية أخرى فالادارة تستطيع تغيير المجتمع وتحريك مساراته فى اتجاهات محددة • وبفعل حركة التفاعل بين محاولات تأثير الادارة فى المجتمع وناتج تأثرها به يتحدد الشكل الحقيقى للظاهرة الادارية وموقعها الاجتماعى •

ثانيا ــ قضية البناء الاستراتيجي فى الادارة :

لقد أوضحنا فى القسم السابق الملامح الأساسية للظاهرة الادارية التى تصف أبعادها وطبيعتها العامة · ولكننا نريد الآن أن نقترب أكثر لنفهم حقيقة المحتوى الموضوعى لتلك الظاهرة · ان ما نستهدفه الآن هو تحليل التكوين الدقيق للظاهرة الادارية ودراسة أنماط سلوكها فى مواجهة المواقف المختلفة التى تحيط بها وسوف نسير فى هذه الدراسة أيضا على أسلوب طرح الفروض واختبارها بالتحليل المنطقى ·

الفرض الرابع ــ « الادارة ظاهرة حركية تتعامل مع المتغيرات فى مواقف معقدة » :

ان الادارة اذ تسعى الى تحقيق أهداف معينة تجد نفسها فى اطار ظروف مادية ومعنوية محددة تتركب من متغيرات عديدة تتفاعل جميعا فى تباديل وتوافيق متفاوتة من أجل تيسير أو تعويق مسيرة الظاهرة الادارية عن تحقيق أهدافها ·

وتمثل تلك المتغيرات كل صفات وخصائص ومكونات الموقف الذى تتحرك الظاهرة الادارية خلاله لتحقيق أهدافها المحددة · ويمكن تصنيف هذه المتغيرات الى نوعين رئيسيين :

- المتغيرات التى تخضع لسيطرة الادارة أو التى يمكن لها التأثير عليها بدرجة أو أخرى ، ومن ثم يمكنها التحكم فى سلوكها وحركة تطورها ·
- المتغيرات التى تخرج عن نطاق السيطرة الادارية ، وبالتالى لا يكون للادارة مجال للتأثير عليها أو توجيه سلوكها ·

ومن نوع المتغيرات الأولى يمكن ذكر الأفراد أو القوى العاملة ، المعلومات والأساليب الفنية والانتاجية المختلفة والأموال والمعدات وغيرها من الامكانيات المادية والمعنوية · ومثل هذه المتغيرات تمثل موارد تستطيع الادارة الاستعانة بها فى تحقيق أهدافها Resources .

أما المتغيرات من النوع الثانى فتشمل الأوضاع والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية وأوضاع العلاقات الدولية وخصائص المناخ الطبيعى ومظاهر الطبيعة المختلفة · وتمثل هذه الفئة من المتغيرات قيودا على حركة الظاهرة الادارية Constraints تتفاوت فى درجة شدتها وخطورتها ·

وتلعب هذه المتغيرات بنوعيها دورا هاما فى تحديد كفاءة الظاهرة الادارية ومدى تحقيقها لأهدافها · ونلاحظ فى هذا الصدد أن ما يضاعف من أهمية وخطورة الآثار الناشئة عن تلك المتغيرات هو الحركة المستمرة التى تتصف بها ، ومن ثم التطور المستمر فى أوضاعها وخصائصها وعلاقاتها التفاعلية ·

وحين تواجه الظاهرة الادارية تلك المتغيرات فانها لا تقف ساكنة وانما تتجلى خاصيتها الحركية ، وبالتالى تعمل على دراسة الموقف بهدف التعرف على ما يلى :

- أنواع المتغيرات العاملة فى الموقف وطبيعة العلاقات السائدة بينها •
- تحليل المتغيرات للتمييز بين ما يمكن لها السيطرة عليه واستخدامه فى تحقيق أهدافها ، وبين ما يخرج عن نطاق سيطرتها أو قدرتها فى التأثير •
- ابتكار السبل والطرق المناسبة للافادة من الفرص التى تتيحها امكانيات بعض المتغيرات (الموارد) ، والبحث عن أساليب التعامل مع القيود •

نخلص من ذلك الى أن قدرة الظاهرة الادارية على تحقيق أهدافها تتأثر بكلا النوعين من المتغيرات • وبالتالى كلما كانت نسبة الموارد الى القيود أعلى كان احتمل نجاح الظاهرة الادارية احتمالا أكبر • والعكس ، كلما كانت نسبة القيود أعلى كان احتمال الفشل الادارى أوضح وأعلى •

الفرض الخامس ـ « تستهدف الادارة بحركتها الذاتية تحريك المواقف لصالحها » :

تتبلور طبيعة المواقف التى تتم فيها الظاهرة الادارية فى كونها تحتوى فرصا يمكن للادارة استثمارها ، أو معوقات يجب على الادارة تجنبها أو التكيف معها • ولذلك فان الظاهرة الادارية تتجه فى الأساس الى الحركة بحيث تدفع تلك المواقف الى التحول لصالحها بقدر الامكان وذلك بزيادة نسبة الفرص الى المعوقات •

ويفيد هذا الفرض أن الادارة توجه فى العادة جزءا من نشاطاتها منأجل تحقيق سيطرتها على المواقف المحيطة بها وذلك بالعمل على تحويل اتجاهات المتغيرات الخارجة عن نطاق سيطرتها أو المحافظة على ثبات المواقف كما هى اذا كان ذلك فى صالحها •

وبشكل عام فان الادارة تعمل على بناء استراتيجية تستهدف فى الأساس تحديد سبل استخدام المتغيرات التى تسيطر عليها (الموارد) من أجل تحقيق الانجازات المحققة فى ظل القيود الموجودة فى الموقف (١) •

ان الاستراتيجية هى عملية تصميم الوسائل البديلة التى يمكن من خلالها تحقيق أهداف الادارة باستخدام الموارد المتاحة لها وفى اطار الظروف المناخية المحيطة (٢) •

---

(١) Ansoff, H., I., Corporate Strategy : An Analytic Approach to Business Policy for Growth and Expansion. N.Y. McGraw-Hill, Inc., 1965.

(٢) على السلمى ، ل • نهرت ، سياسات واستراتيجيات الادارة فى الدول النامية ـ دار المعارف بمصر ، القاهرة ١٩٧٠ ، ص ٩٦ •

وتهدف الادارة من وراء بناء استراتيجية محددة الى أحد نتائج ثلاثة :

— زيادة سيطرة الادارة على الموارد المتاحة لها وتعظيم العائد من استخدامها وذلك فى حدود القيود المفروضة عليها ·

— تخفيض أثر القيود المناخية على حركة الادارة وتدنية عنصر عدم التأكد أو المخاطرة الناشيء عن الحركة غير المسيطر عليها فى تلك المتغيرات ، والعمل على تحويل اتجاه هذه الحركة بما يخدم أهداف الادارة ·

— تحييد المتغيرات خارج السيطرة الادارية ووقف آثارها السالبة على الظاهرة الادارية مؤقتا ·

وانطلاقا من هذه الأهداف ، فان أنماط الاستراتيجيات المحتملة تختلف تبعا لنوعية الهدف المرغوب فى كل حالة والذى يعكس بدرجة كبيرة طبيعة المتغيرات التى تتعامل معها الادارة ·

ان نظرتنا الى الظاهرة الادارية تعتبر البناء الاستراتيجى أحد الأركان الأساسية فى العمل الادارى · وعلى ذلك فكل ممارسة ادارية انما تعكس بصورة أو أخرى منطقا استراتيجيا محددا · وبقدر ما يكون الاطار الاستراتيجى للعمل الادارى واضحا وناتجا عن تفكير ودراسة وتحليل ، كلما كان تأثير الاستراتيجيات المستخدمة أوضح واحتمالات نجاحها وفعاليتها أكبر · ومن الناحية الأخرى نكتشف أن ما تقع به الادارة من أخطاء استراتيجية أو تاكتيكية انما يعود فى الأساس الى قصور التفكير الاستراتيجى والالتجاء الى استخدام استراتيجيات عفوية كصورة رد فعل تلقائى فى مواجهة الأحداث والمواقف المتغيرة ·

الفرض السادس — « ان وجود درجة من التقييد والضغوط على الظاهرة الادارية يؤدى الى زيادة فعاليتها » :

تزدحم الكتابات الادارية المعاصرة بحجم متزايد من الأبحاث والدراسات تنادى جميعا باستقلالية الادارة وتحريرها من الضغوط والقيود التى تحد من حركتها ومن ثم تخفيض فعاليتها (١) · وتتركز الدعوة لتحرير الادارة الى مفاهيم تعادى التنظيم البيروقراطى وما يفرضه من أنماط فى العمل تعتمد التخصص وتقسيم العمل وتحديد الصلاحيات (٢) · كذلك تنطلق هذه الدعوات من منطق يرى فى الضغوط والقيود

---

(١) تتضح هذه الظاهرة بشكل واضح فى الدول النامية حيث تلجأ الحكومات عادة الى سن التشريعات واقامة التنظيمات التى تفرض سيطرة السلطة المركزية على أمور كثيرة من مجالات عمل الادارة · راجع فى ذلك د· على السلمى — الكفاءة الادارية فى القطاع العام دراسة مصرية — ملحق الأهرام الاقتصادى ١٥ فبراير ١٩٦٩ ·

(٢) د · السلمى ، تطور الفكر التنظيمى ؛ وكالة المطبوعات ؛ الكويت ، ١٩٧٥ ·

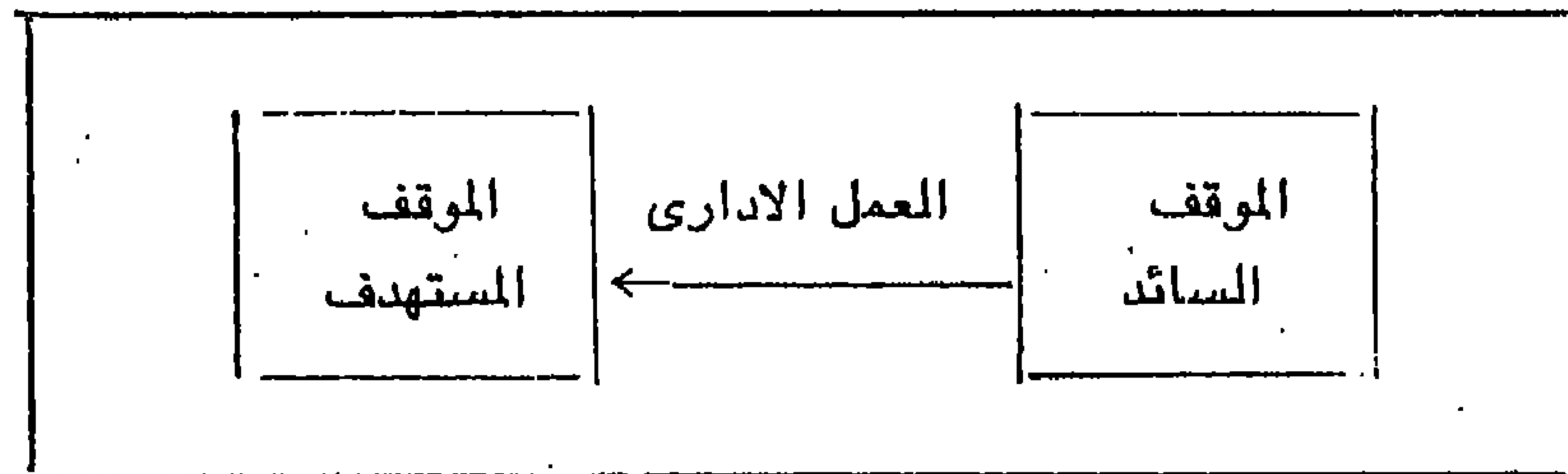
المناخية عاملا سلبيا معـــوقا للادارة · ونحن نميل الى الاختـــلاف مع تلك الأفـكار والمفاهيم . اذ نرى أن الحرية المطلقة والتخفف من القيود والضغوط المناخية بشكل كامل يمكن ترجمته الى معنى وحيد هو أن الظاهرة الادارية تسيطر تماما على جميع المتغيرات التى يتكون منها المناخ المحيط وحتى لو سلمنا جدلا بامكانية تحقق هذا الاحتمال ، فاننا نعتقد أنه فى غير صالح الظاهرة الادارية · أن مثل هذا الموقف الافتراضى يؤدى لو تحقق الى استرخاء الادارة وانعدام الدافع لديها الى البحث والدراسة ومحـاولة التنبؤ بالسلوك المستقبل للمتغيرات وبذلك ينعدم الدافع الى التجديد والابتكار والكشف عن أساليب جديدة ومتطورة للوصول الى الأهداف والانجازات فى مواجهة التحديات المناخية ·

ان وجود درجة من التقييد يخلق حالة من الحركية والحيوية فى الظاهرة الأمر الذى ينمى الميل الى التطوير والتجديد ، ومن ثم يضفى على الادارة درجة من الايجابية يتحقق عنها من المزايا والانجازات ما يفوق تكلفة التخلص من القيود أو التعامل معها !

ثالثا ـ قضية الأبعاد الموضوعية للادارة :

فى ضوء الخصائص المميزة للظاهرة الادارية وانطلاقا من الطبيعة الاستراتيجية للادارة نحاول فى هذا الجزء التوصل الى بناء نظرى متكامل يصف الأبعاد الموضوعية التى تحتويها الممارسة الادارية عادة ·

ويستند البناء النظرى المقترح الى فرضية أساسية أن الادارة هى فى المقـــام الأول أداة للتغيير Change Agent تستهدف تحقيق التحول أو الانتقـــال من موقف سائد الى موقف آخر يفضله فى مجالات محددة · ويصور الشـكل رقم ١/١ هـــذه الفرضية : ·



الشكل رقم ١/١

الادارة أداة للتغييـــر

واستنادا الى هذه الفرضية يمكن استنتاج الأبعاد الموضوعية الآتية فى الظاهرة الادارية :

ـــ الموقف	Situation
ـــ المعلومات	Information
ـــ الأهداف	Objectives
ـــ الوسائل	Means
ـــ القـرار	Decision
ـــ التقييم	Appraisal
ـــ التكامل	Integration

وسوف نعرض لكل تلك الأبعاد فى شىء من التحليل ثم نعمد الى بيـان الترابط بينها جميعا من خلال محاولة تصوير ديناميكية الظاهرة الادارية · ويجب أن نحـدد ابتداء الصفة المتغيرة والديناميكية لتلك الأبعاد ، الأمر الذى جعلنا نبعد عن محاولة ارساء مبادىء للعمل الادارى بقدر ما نهدف الى تحليل تتابع عناصر العمـل الادارى استجابة (اتفاقا أو اختلافا) للأبعاد السابقة ·

البعد الأول ـ الموقف :

يحيط الادارة دائما موقف محدد الأبعاد والملامح تتجمع فيه من جانب الفـرص المتاحة للعمل الادارى والامكانات والموارد التى يمكن للادارة فىوقت معين استخدامها ، كما يجتمع فيه من جانب آخر مجموعة القيود والضـغوط والموانع أو العقبـات التى تعترض مسيرة الادارة · وبذلك فى أى موقف تستطيع الادارة اكتشاف عناصر ايجابية ومعاونة لها ، كما يمكن أن تجد عناصر أخرى سلبية · وتتفاوت العناصر الايجابية فى ايجابيتها كما تتباين درجة سلبية العناصر المناوئة للادارة ·

ويؤدى ادراك الموقف على أنه أحد الأبعـاد الرئيسية للادارة الى الاستنتاجـات الآتية بشأن ديناميكية الظاهرة الادارية :

ـــ ان جانبا أساسيا من الأنشطة الادارية يتوجه الى دراسة وتحليل الموقف المحيط بها من أجل الكشف عن العناصر السالبة والايجابية فيه ، ومن ثم تمهيد السبيل أمام الأنشطة الادارية المختصة برسم الاستراتيجيات لكى تصل الى الاستراتيجية المثلى فى كل موقف ·

ـــ ان التغير والتحول فى طبيعة المواقف وتركيب عناصرها ، يؤدى بالضرورة الى أن تكون الأنشطة الادارية على درجة متناسبة من المرونة والقابلية للتغير ·

— ان ترابط أجزاء النظام الادارى (المدخلات والأنشطة والمخرجات) يجعل للظاهرة الادارية قدرة على التأثير فى الموقف المحيط بها من خلال نوعيات الموارد (المدخلات) التى تعمل على استقطابها من البيئة المحيطة ، وكذلك من خلال المخرجات التى تطرحها للبيئة ٠

— يشتمل الموقف على عناصر داخل اطار السيطرة الادارية (عناصر فى التنظيم الداخلى) وعناصر أخرى مقابلة لها تقع خارج اطار السيطرة الادارية (عناصر البيئة الخارجية) ومن ثم توجد درجة من التفاعل والتأثير المتبادل بين العناصر الداخلية والخارجية ، وعلى ذلك تحاول الظاهرة الادارية تعديل المواقف المحيطة بها من خلال توجيه عناصرها الداخلية للتأثير على العناصر الخارجية المقابلة لها ٠

— تستخدم الادارة أساليب متنوعة للحفاظ على التوازن بينها وبين الموقف المحيط منها عمليات التنميط والتسوية والترشيد والتسيطر أو تغيير مجالات النشاط (١) :

ان ادراك الموقف باعتباره من الأبعاد الموضوعية للظاهرة الادارية يرتب مسئولية خاصة على بعض قطاعات التنظيم الادارى الأكثر اتصالا وتعاملا مع عناصر الموقف ٠ وفى هذا الصدد فان لمستوى الادارة العليا أهمية حيوية فى تكوين الظاهرة الادارية ، حيث يختص بادارة العلاقات مع عناصر الموقف ٠ وتتمثل هذه العملية فى مظهرين أساسيين :

المظهر الأول : استكشاف عناصر ومكونات الموقف وتلمس اتجاهاته ومن ثم اختيار أهداف ومجالات نشاط محددة يقوم بها التنظيم فى ضوء الفرص المتاحة أو نقاط الضعف البادية فى الموقف ٠ ويمتد هذا المظهر الأول ليشمل عملية المتابعة والملاحظة المستمرة لملاحقة التغييرات التى تطرأ فى الموقف والتنبؤ باتجاهاته وتحديد انعكاساتها على الظاهرة الادارية ٠

المظهر الثانى : تمثيل التنظيم الادارى وتقديم وجهات نظره والدفاع عن مصالحه واهتماماته لدى عناصر الموقف ، والعمل على تحقيق الحماية اللازمة لعناصر التنظيم الادارى فيما تقوم به من نشاطات فى مواجهة العناصر الخارجية ٠

٠ ومن ناحية أخرى ، لابد من الاشارة الى أن الموقف المحيط بالظاهرة الادارية يمكن أن تتفاوت أبعاده وعناصره بحسب المنطلق الذى ننظر منه اليه ٠ فقد يكون الموقف محليا صرفا ، وقد يكون دوليا صرفا ، كما قد يكون محليا ودوليا فى ذات الوقت ومن

---

(١) Bell, G.O., Organizations and the External Environment, in McGuire, J. W., (ed.) Contemporary Management : Issues and View-points. Op. Cit., pp. 259—282.

المؤكد أن اختلافات مدى الموقف يعكس للظاهرة الادارية فرصا وقيودا مختلفة ٠ ونحن نميل فى تفكيرنا الادارى الى الاعتقاد بأن تعقد أبعاد الموقف وتداخل عناصره وان كان يعمل على تعقيد الظروف التى تتم فيها الظاهرة الادارية ، فانه فى نفس الوقت يخلق من التحديات والضغوط قدرا لازما لدفع الآداء الادارى الى مستويات أفضل ، والى ارتفاع كفاءة وفعالية الظاهرة الادارية بشكل عام ٠ وطبقا لهذا الاعتقاد فان مدخلا أساسيا للاصلاح الادارى وتحسين الكفاءة الادارية هو تطوير المواقف التى تعمل فيها منظمات الأعمال وغيرها بحيث تحتوى على ابعاد وعناصر تقدمية وهجومية مثل الشركات الأجنبية وادخال عناصر المنافسة فى التركيب الاقتصادى وأشكال الرقابة الحكومية على قطاع الأعمال ٠

البعد الثانى ـ المعلومات :

يمكن تعريف المعلومات بأنها تلك الأوصاف والتعاريف والأرقام والحقائق التى تصف وتفسر الأوضاع والظروف الذاتية للظاهرة الادارية من ناحية ، كما تصف وتفسر الأوضاع والظروف الخارجية المحيطة بها من ناحية أخرى ٠

وتحتل المعلومات مكانا هاما فى تفكيرنا الادارى حيث نراها ركنا اساسيا فى العمل الادارى ، كما انها تشكل عنصرا من عناصر الربط والتنسيق واحداث التكامل بين أجزاء التنظيم الادارى ٠

وتنبع أهمية المعلومات فى التفكير الادارى المعاصر من ادراك الدور الحقيقى الذى تمارسه ٠ ان النظرة العلمية الحديثة ترى المعلومات على انها مثيرات Stimuli للحركة فى التنظيم الادارى ٠ وبهذا الادراك لا تعتبر المعلومات اضافة كمالية يمكن للتنظيم استخدامها أو اهمالها ، ولكنها عنصر عضوى كامن فى كل أبعاد الظاهرة اذا تم الكشف عنه واتاحة الفرصة أمامه للتفاعل مع عناصر الظاهرة الادارية الأخرى تحقق النجاح والفعالية للتنظيم ٠ أما اذا تجاهلته السلطة الادارية ولم تتح له فرصة التفاعل والتأثير فى مجرى الأنشطة والقرارات ، فان الفشل مؤكد فى تلك الحالات ٠

ان تفكيرنا الادارى المعاصر يرى ان حركة الظاهرة الادارية كلها تتوقف على عنصر المعلومات ، حيث ان الادارة شأنها شأن كل النظم المفتوحة تمارس حركات وأنشطة مختلفة تتبلور جميعا فى شكل استجابات Responses محددة تبدأ عند استثارتها بمثيرات تصل الى النظام فى شكل معلومات تتخذ رموزا وأنماطا متعددة ٠ وفى ضوء هذا التصور فان حركة الظاهرة الادارية تنشأ وتتطور بتأثير المعلومات المتدفقة عليها من المناخ المحيط وتلك النابعة من تكوينها الذاتى ٠

ويمكن تصنيف المعلومات المتدفقة على الظاهرة الادارية بحسب مصادرها الى ما يلى :

- معلومات صادرة عن نظم ادارية أخرى ، وهى تمثل الأفعال والقرارات وأنماط النشاط والحركة التى تمارسها تلك النظم التى ترتبط بعلاقات مباشرة أو غير مباشرة مع الظاهرة الادارية موضع البحث ·

- معلومات صادرة عن الأفراد والجماعات والمجتمعات التى تعايشها الظاهرة الادارية وتتفاعل معها بالتعامل أو التبادل أو بأى صورة أخرى من صور التأثير المشترك ·

- معلومات صادرة عن نظم عليا فى المجتمع لها سلطة التشريع والتصريح أو التقييد (مثل الحكومة وغيرها من النظم السيادية أو الاشرافية بصفة عامة) ·

- معلومات صادرة عن النظم المادية والطبيعية المحيطة بالظاهرة الادارية · والى جانب تلك المصادر الخارجية ، فان الظاهرة الادارية ذاتها تنتج أشكالا متنوعة من المعلومات بحكم نشاطها الذاتى وأوضاعها الداخلية · ان حركة أجزاء النظام الادارى وتفاعلاتها معا تستهلك (أو تستخدم) الموارد والطاقات المتاحة له ، ومن ثم تصدر عن تلك الحركة مؤشرات (معلومات) توجه الظاهرة الادارية الى ضرورة تدبير طاقات جديدة · كذلك فان حركة أجزاء الظاهرة الادارية اذ تنتهى الى ناتج معين ، فانه يصاحب ذلك الناتج مؤشرات تنبه الظاهرة الى ضرورة العمل من أجل التعبير عنه أو التصرف فيه ·

وثمة حقيقة رئيسية فى تفكيرنا الادارى المعاصر هى أن المعلومات تتواجد بطبيعة الأمور فى الظاهرة الادارية وحولها · وهى غالبا تتواجد فى صور مبدئية (أو بدائية) ولكنها تحتاج الى أن يكشف عنها وتعاد صياغتها حتى تتاح لها فرص احداث التأثيرات المنطقية المتعلقة بما تحويه من دلالات · ومن هنا فان التفكير الادارى المعاصر يوجه عناية خاصة الى تصميم وتشغيل نظم متخصصة فى الكشف عن المعلومات واستقبالها ووضعها فى الاطار السليم الذى يتيح لها التفاعل بطلاقة وحرية مع عناصر الظاهرة الادارية جميعا (١) ·

---

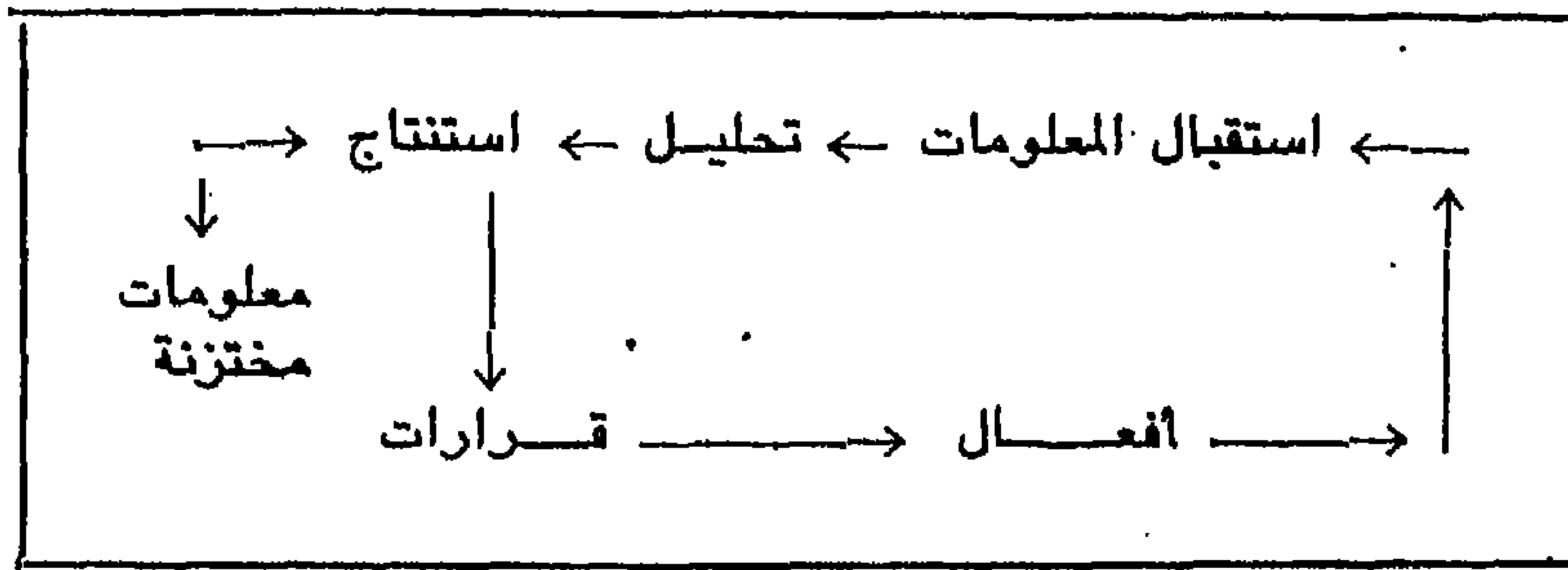
(١) يقصد بذلك أنشطة بناء وتشغيل نظم المعلومات الادارية Management Information Systems والتى تختص بالكشف عن المعلومات وتجميعها وتحليلها واعدادها للاستخدام طبقا لاحتياجات مراكز العمل المختلفة بالتنظيم الادارى وفى التوقيتات المناسبة كما تعمل على تداول المعلومات وحفظها وتجديدها Up-dating واسترجاعها Retrieval حين الحاجة · راجع فى تلك :

Flores, I., Data Structure and Management. N.Y. : John Wiley and Sons, 1970.

وبذلك فان الأجزاء التنظيمية المعنية بتشغيل نظم المعلومات تحتل فى التفكير الادارى المعاصر أهميةكبرى باعتبارها مراكز لضبط نبض التنظيم وحماية التدفق المنتظم والمستمر لمصدر حيويته واحساسه بما حوله وبنتائج أعماله ·

ويلاحظ أن المعلومات تتناول بالوصف والتحليل ليس فقط الأحداث والأوضاع الماضية أو التاريخية ، بل تعنى أيضا بوصف وتحليل الأحداث والأوضاع المعاصرة أو الجارية ، كما تمتد الى التنبؤ بالأحداث والظروف المستقبلية ·

ان التعامل المستمر مع المعلومات والتفاعل بها ومعها هى سمة واضحة للظاهرة الادارية المعاصرة · ويصور الشكل رقم ١ / ٢ منطق التعامل مع المعلومات فى النظام الادارى :



شكل رقم ١ / ٢

التعامل مع المعلومات

البعد الثالث ـ الأهداف :

الأهداف هى تلك الانجازات أو النتائج التى تعمل الظاهرة الادارية على تحقيقها باستخدام الموارد والطاقات المتاحة والمحتملة فى اطار القيود والمحددات الذاتية والمناخية التى تصاحب العمل الادارى · واذا استخدمنا منطق النظم ـ وقد عبرنا عن الادارة باعتبارها نظاما مفتوحا ـ فان الأهداف هى مخرجات Out puts النظام الادارى ·

ويوجه الفكر الادارى المعاصر اهتماما واضحا لمفهوم الأهداف لما له من تأثير على فعاليات الظاهرة الادارية بشكل عام · ويهمنا فى هذا المجال استعراض بعض الأفكار العلمية والمحاورات الفلسفية عن الأهداف فى الادارة :

— تستمد الظاهرة الادارية أهدافها من استقراء أوضاع ومتطلبات البيئة المتاحة من ناحية ، واستكشاف امكاناتها وطاقاتها الذاتية من ناحية أخرى · ويتوقف نجاح الظاهرة الادارية بالتالى ليس على درجة تحقيقها للأهداف ، انما يتحدد النجاح بالدرجة الأولى فى ضوء القدرة على حسن اختيار الأهداف ذاتها ·

— ان اختيار الأهداف يتطلب المواءمة والتوفيق بين ما تحتاج اليه البيئة أو ما قد تتمكن من استيعابه ، وبين ما تفرزه الظاهرة الادارية أو ما هو متاح لها من قدرات وما يحتمل أن يتوفر لها من امكانيات ·

— ان الظاهرة الادارية لا تسعى بتحقيق الأهداف المختارة الى مجرد الاستجابة الآلية لمتطلبات المجتمع ، بل هي أيضا قد تحاول التأثير فى هذا المجتمع وتغييره من خلال الأهداف التى تحققها ·

— تنعكس الأهداف المختارة على اختيار وتصميم العمليات والأنشطة المختلفة فى التنظيم الادارى ، كما تنعكس على اختيار واستقبال المدخلات (الموارد) المستخدمة فيه · من ناحية أخرى ، فان ما يتحقق من أهداف يكون له تأثير مباشر على حجم ونوع الموارد التى يستطيع النظـام الادارى الحصول عليهـا من البيئة المحيطة · ومن ثم فان استنتاجا هاما قد تكرس فى الفـكر الادارى المعـاصر هو أن استمرار بقاء الظاهرة الادارية واضطراد فعاليتهـا لا يتوقف على أحجـام وأنواع الموارد المتاحة لها ، بقدر ما يتوقف على نجاحها فى اختيار الأهداف وتحقيقها ·

ومن الحقائق الواضحة فى الفكر الادارى المعاصر أن الظاهرة الادارية تعـانى فى كثير من الأحيـان مشكلة تناقض الأهداف Goal Conflicts . · وتنشأ هــذه المتناقضات من أسباب مختلفة أهمها التبـاين بين ما يريده المجتمع (أو يسـتطيعه) التنظيم الادارى من جانب ، كما تنشأ تناقضات الأهداف من تباين المصالح والدوافع لعناصر التنظيم المتعددة واختلافها عما يسعى اليه التنظيم الأكبر من جانب آخر · ولقد كانت مشكلة تناقض الأهداف تثير فزعا شديدا فى التفكير الادارى التقليدى حيث كان يعتبرها مصدرا للتحلل والانشقاق التنظيمى وبالتالى مؤشر خطورة يجب العمل على تجنبها ·

ولكن الفكر الادارى المعاصر يرى فى تناقض الأهداف ــ بل فى التناقض بصورة عامة ــ ظاهرة صحية يجب العمل على ابرازها وتوفير المناخ المنـاسب لتطويرها الى أسلوب تنافس ايجابى · ان تناقض الأهداف يفسره مفهوم النظم على أنه حالة اختلال فى توازن النظام اما داخليا أو خارجيا ، وحيث تتصف النظم بالقدرة على الاحساس بالاختلال من ناحية ، ومحاولة استعادة التوازن من ناحية أخرى ، فاننا نرى أن تناقض الأهداف يحرك الظاهرة الادارية (كما قد يحرك المجتمع) ويثيرها بحثـا عن الطـرق والأساليب المؤدية الى استعادة التوازن الذى يكون عادة عند مستوى أفضل وأعلى من الانجاز والأداء ·

وثمة سؤال جوهرى يتعلق بالمدى الذى يذهب اليه التنظيم الادارى فى محاولته تحقيق أهدافه · فقد كان الفكر الادارى التقليدى يرى أن يتحقق الحد الأقصى للهدف Maximize وذلك على أساس تجاهل أمرين : الأول هو تناقض أهداف التنظيم المتعددة (أو احتمال تناقضها) ، والثانى هو الضغوط والقيود البيئية على التنظيم التى تحد من قدرته على الانجاز · ولكن الفكر الادارى المعاصر يتجه اتجاها مغايرا يتناسب مع مفهومه عن الظاهــرة الادارية باعتبارها نظاما مفتوحا · ان المدى المقتــرح لتحقيق الأهداف هو ما يسمى « حد الاشباع Satisficing » وهو ذلك الحد الكافى من الانجاز

الذى ينتقل بالتنظيم خطوات ايجابية الى الأمام مجال تحقيق هدف معين وذلك دون أن يعوقه أو يدفعه الى التضحية بتحقيق حد مماثل فى هدف آخر (١) ·

ونتيجة لفكرة حد الاشباع فى تحقيق الأهداف ، فان الفكر الادارى المعاصر يتبنى فكرة أخرى هى « فجوة ألأهداف Goal Discrepancy » وهى عبارة عن الفـارق بين حجم (كمية ، مستوى) الهدف المختار وبين حد الاشباع الذى تحقق من هذا الهدف · ان أهمية هذه الفكرة تنبع من كونها تضع الظاهرة الادارية فى اطار علمى سليم يستمد مقوماته من مفهوم النظم · وفى ضوء تحليل النظم ، فان فجوة الأهداف المختارة قـد تكون سالبة حين تقل الأهداف المحققة عن الأهداف المختارة سواء من حيث كمية الانجاز أو مستوى الأداء · وهذا القصور فى الانجاز يمثل فى تصورنا دافعا للظاهرة الادارية يدفعها الى تكثيف الجهود واعادة تصميم أساليب العمل ومحاولة الارتفاع بمسـتوى الانجاز الى الحد المستهدف · من ناحية أخرى ، فقد تكون فجوة الأهـداف ناشئة عن زيادة الأهداف عما كان مستهدفا · وتلك الزيادة تمثل فائضا يستخدمه التنظيم الادارى فى تعويض تخلفات سابقة أو الاعداد لمواجهة صعاب وعقبات متوقعة مستقبلا ·

البعد الرابع ــ الوسـائل :

تعتبر الوسائل أو الأساليب أحد الأبعاد الحيوية فى تكوين الظاهرة الادارية حيث هى المعبر الذى تستخدمه الادارة فى تحريك المواقف لاحداث التغيير المتوافق مع أهدافها المختارة ·

فالظاهرة الادارية تحاول أن تنتقل من الموقف السائد الذى تمارس فيه نشاطها الى الموقف المستهدف الذى يصف النتائج والانجازات التى قامت من أجلها · ولتحقيق هذا الانتقال لابد للادارة من الالتجاء الى وسائل وأساليب محددة الفعالية من جهة ، ومتناسبة مع طبائع المواقف ومتطلباتها من جهة ثانية ·

ويتبنى الفكر الادارى المعاصر عددا من الوسائل والأساليب التى يراها ضرورة محتمة لامكان تحقيق الأهداف المختارة · وتلك الوسائل والأساليب هى :

ــ البحث والدراسة وتكوين المعلومات ·

ــ التحليل والكشف عن العلاقات والبدائل ·

ــ تصميم المنظم ·

ــ التخطيط وتكوين البرامج ·

ــ المتابعة والتقييم المتكامل ·

---

(١) Cyert, R. M., and March, J. A. Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1962.

فالظاهرة الادارية تعتمد البحث والدراسة وسيلة هامة للتعرف على معطيات المناخ المحيط والأوضاع السائدة فيه · ومن ثم تكشف عما به من فرص متاحة وما يفرضه من قيود ومعوقات · كذلك من خلال البحث والدراسة تكشف الظاهرة الادارية عن طاقاتها الذاتية والامكانيات الكامنة فى عناصرها المادية والبشرية · والناتج الحقيقى من البحوث والدراسات ينبغى أن يكون تدفقا مستمرا ومنتظما من المعلومات التى تصف الظاهرة الادارية والمحيط الذى توجد فيه ، كما تكشف عن الأحداث والوقائع ذات العلاقة بقدرتها على تحقيق أهدافها المختارة · وفى ضوء هذا التصور تصبح أنشطة البحوث وجمع الحقائق ركنا أساسيا فى فعاليات الادارة المعاصرة ·

— وحين تتجمع المعلومات ونتائج البحوث لدى الادارة · فان جهدا منظما ومتطورا يجب أن يوجه الى تحليلها واستنتاج ما تحويه من علاقات وبدائل · وعلى سبيل التحديد فان الادارة تهتم بوسيلة التحليل من أجل الكشف عن حقائق وخصائص المتغيرات التى تتعامل بها أو معها · فاذا استطاعت الادارة الفصل بين المتغيرات التابعة أو التى تحت سيطرتها من جانب ، وبين المتغيرات المستقلة أو المؤثرة فيها من جانب آخر ، فانها تكون فى موقف أفضل من حيث القدرة على ادراك العلاقات بين تلك المجموعات من المتغيرات واتجاهات تأثيرها على حركة الظاهرة الادارية واحتمالات وصولها الى أهدافها المختارة ·

ان ما تسعى اليه الظاهرة الادارية هو التوصل الى مجموعة من الطرق والاتجاهات البديلة التى تعمل بمقتضاها على تجميع وتوجيه طاقاتها ومواردها بحيث يتحقق عن ذلك أنسب درجة من الانجاز فى اطار المعطيات والمحددات التى تتعامل فى ظلها · والفكر الادارى المعاصر فى ادراكه لأهمية توليد البدائل ، انما يضع شروطا لما يمكن قبوله منها أهمها ، أن يكون البديل ممكنا أو فى نطاق قدرات الادارة وطاقاتها ، وأن يكون مؤديا الى تحقيق الأهداف المختارة أو بعضها (١) ·

ويمكن تصنيف البدائل المتاحة للظاهرة الادارية الى صنفين أساسيين هما بدائل المستوى الأعلى Higher level Alternative ونقصد بها الاستراتيجيات الكبرى التى تعتمدها الادارة فى تحريك مواردها باتجاه الأهداف المختارة ، وبدائل المستوى الأدنى ونشير بها الى التكتيك الذى تلجأ اليه الادارة تنفيذا لاستراتيجية معينة ·

وبصفة عامة فان الادارة حين تبحث عن بدائل فانها تأخذ فى الاعتبار دائما مبدأ التضحية أو نفقة الفرصة الضائعة Opportunity Cost الذى تحسب على أساسه التكلفة النسبية للبديل الذى تم اختياره بالقياس الى البدائل التى ضحت بها الادارة حين لم تقرر اختيارها (٢) ·

---

(١) MacCrimmon, K. R., «Managerial Decision-Making» in McGuire, J., Op. Cit., pp. 451—456.

(٢) Preston, L.E., «The Contributions of Economics to Management», in Mcguire, J.. Op. Cit., pp. 49—50.

— ان اختيار البدائل ليس الا وسيلة نحو تحقيق الأهداف المختـارة ولكى يتم هذا التحقيق لابد من استخدام وسيلة أخرى مساعدة هى مجموعات النظم والاجراءات Systems and Procedures التى يتم من خلالها تحويل البدائل الى أنشطة تفصيلية تترابط فى علاقات منطقية وتتناسب فى مرونتها أو ثباتها النسبى مع طبيعة كل بديل ٠ وتعتبر عملية تصميم النظم Systems Design واحـدة من أحـدث وأهم الأسـاليب الادارية التى زاد اعتماد الادارة المعاصرة عليها لضمان الانجاز السليم عند الحـد الأدنى من الجهد والوقت والتكلفة ٠ وقد اكتشف الفكر الادارى المعاصر فعالية عمليات التنميط Standardization والروتينية Routinization باستخدام مستحدثات التكنولوجيا المعاصرة وأهمها الحاسبات الالكترونية خاصة فى تنفيذ البدائل المتكررة أو المستقرة Routine لذلك فان الادارة المعاصرة تصر على قيام كيان تنظيمى متخصص فى دراسة وتحليل النظم System Analysis

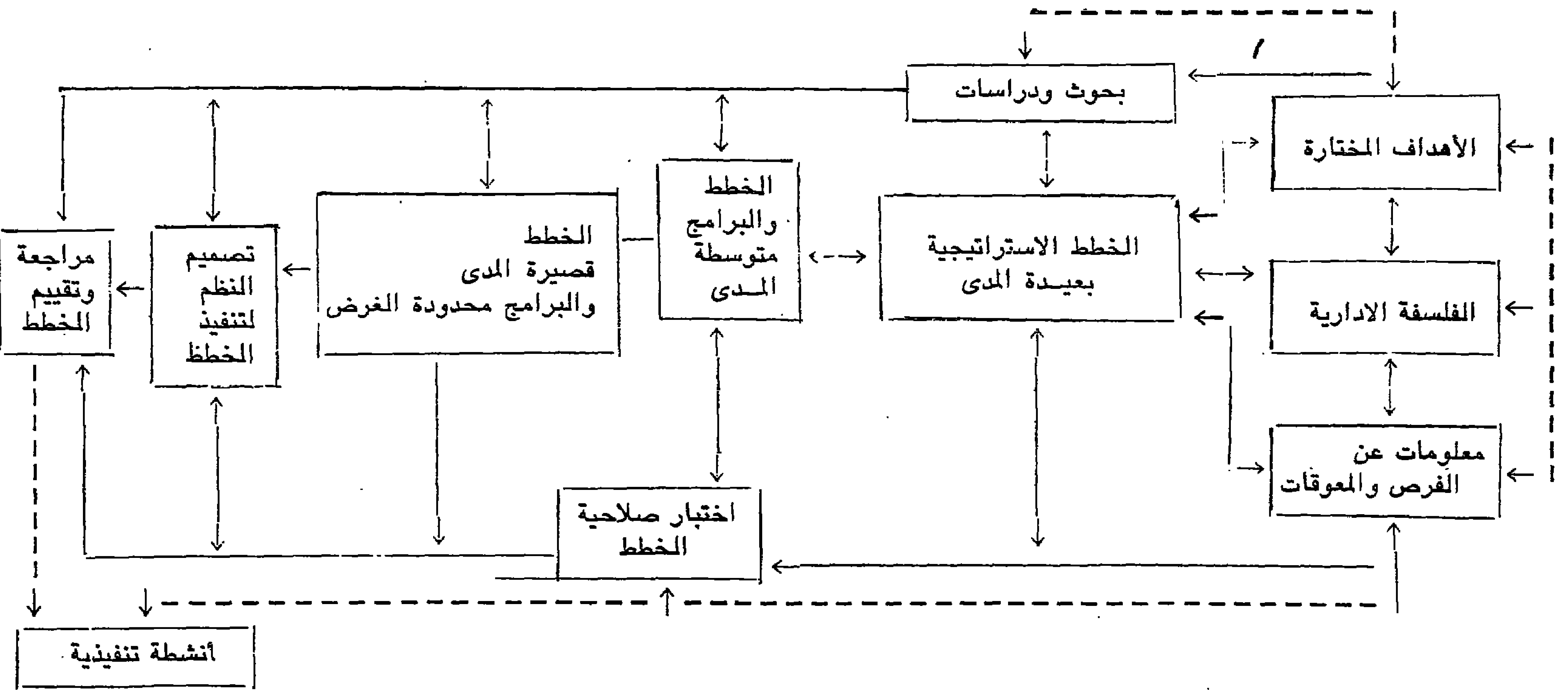
— ان البدائل والنظم تزداد فعاليتهـا حين تنسيقها فى اطار متكـامل يضم عنـاصرها فى تكوين متنـاسق من الخطط والبرامج ٠ ويعتبـر التخطيط الادارى الشـامل (١) Comprehensive Management Planning وسيلة هامة لاحـداث التجميع والتنسيق بين البدائل والنظم ودفع الحركة والنشاط فى التنظيم بوضع منتظم ومتدفق نحو الغايات المستهدفة ٠ ويميل الفكر الادارى المعـاصر الى تصـور العملية التخطيطية الشاملة فى اطار مفهوم النظم حيث تتولد لدى الظاهرة الادارية معلومات وأحداث مختلفة تمثل المدخلات فى نظام التخطيط ٠ ومن ثم تتم جهود تخطيطية تترجم تلك المعلومات والأحداث الى هيكل متناسق من الخطط والبرامج كما يتضح من الشكل التالى رقم ١ / ٣ ٠

— وتكتمل الوسائل الادارية باسـتخدام المتـابعة والتقييم الشـامل للأداء والانجازات ويرى الفكر الادارى المعاصر أن تقييم الأداء هو استقراء دلالات ومؤشرات المعلومات الناتجة عن حركة التنفيذ لكى يتم الحكم على مدى الكفاءة فى تحقيق الأهداف المختارة والكشف عن مجالات التخلف أو الانحراف فى التنفيذ والعمل على تصحيحها وتقويم مسار الأنشطة بالتنظيم ٠

ان التقييم فى تصورنا هو وسيلة حركية مستمرة تصاحب تدفق الأنشطة الادارية فى توافق زمنى يسـمح للادارة باكتشاف احتمـال انحراف الأداء عن مسـتوياته المستهدفة ، ومن ثم يمكنها من تصحيح وتطـور أساليب العمل لتأمين الوصـول الى الأهداف المختارة ٠ ويميل الفكر الادارى المعاصر الى اعتبار وسيلة التقييم الشـامل عنصرا مترابطا مع نظام المعلومات المتكامل فى التنظيم كما يتضح من الشكل التـالى رقم ١ / ٤ ٠

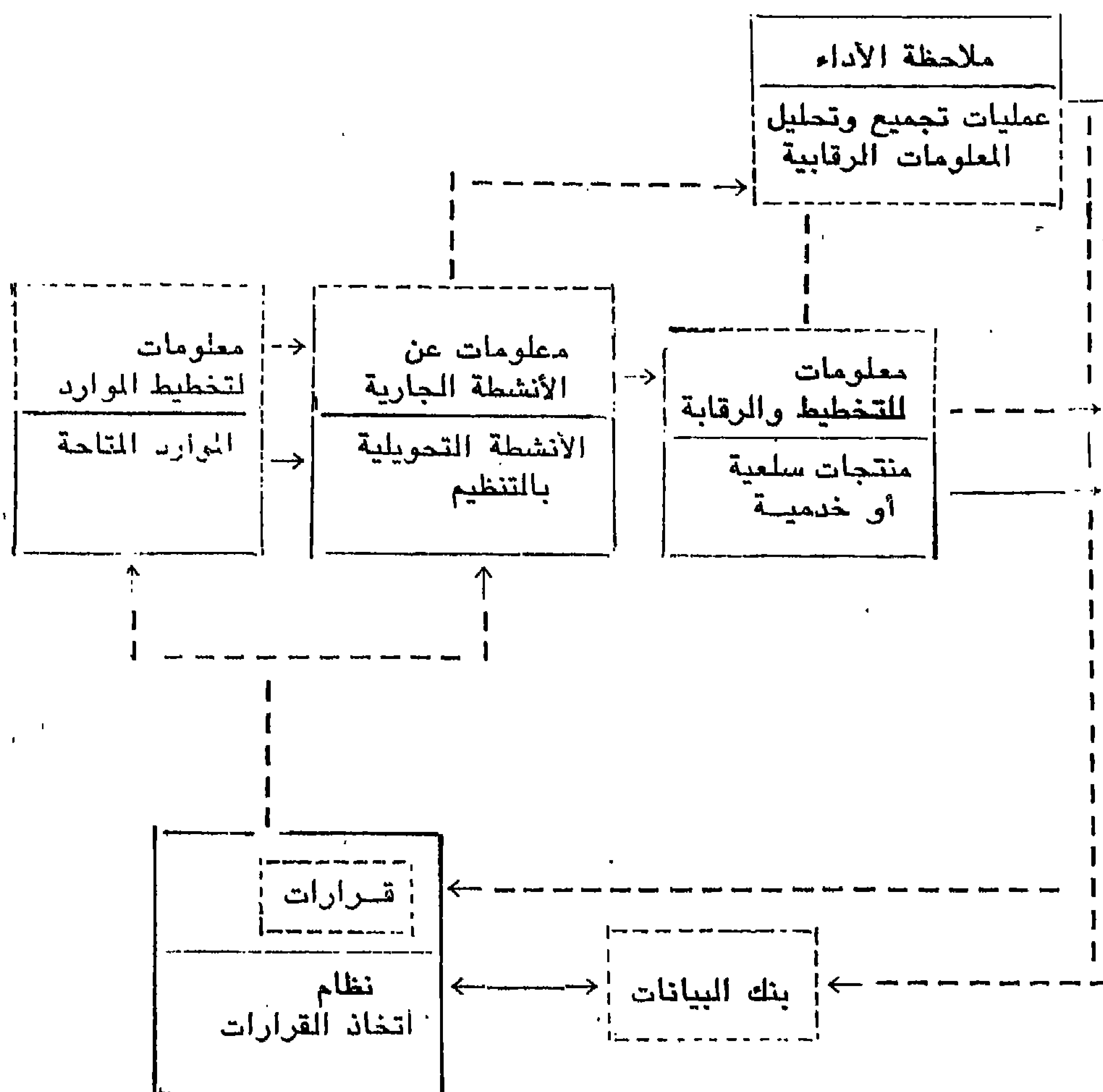
---

(١) Steiner, G. A., Top Management Planning. N.Y. : The Macmillan Co., 1969.



شكل رقم ١ / ٣

نظام التخطيط الادارى الشامل وهيكل الخطط والبرامج



شكل رقم ١ / ٤

نظام تقييم الأداء باعتباره نظاما للمعلومات

البعد الخامس ـ القرار :

تتبلور المعلومات الواردة للظاهرة الادارية عن المتغيرات التى تتعامل معها فى مجموعة من البدائل ، وبالتالى يبدأ البعد الموضوعى الرابع للادارة وهو اتخاذ قرار لكى يتم اختيار بديل (أو بدائل) وترجمتها الى فعل وسلوك من أجل تحقيق الانجاز المستهدف وفقا لعدد من القواعد والمعايير ٠

وتتفاوت عملية اتخاذ القرارات فى صعوبتها تبعا لتعدد البدائل المطروحة للاختيار وبحسب تداخل العوامل والمتغيرات المتفاعلة فى الموقف ٠ وبناء على ذلك

سنجد حالات كثيرة يصل فيها النظام الادارى الى قرار ومن ثم تبـدو الاستجابة فى وقت قصير نسبيا قد يبدو أحيانا وكأنه رد فعل تلقائى أو آلى للمثير الخارجى • تلك هى القرارات الروتينية التى اعتمدها النظام واختبر نتائجها ووجده افى صالحه ومن ثم يميل الى تكرارها كلما تهيأت الظروف • وهناك حالات أخرى يطول فيها الوقت الـذى يستغرقه النظام فى الوصول الى قرار حيث تكون المشكلة موضع البحث جديدة فى نوعها لم يألفها النظام بعد ، أو حيث ترتفع درجة تعقيدها •

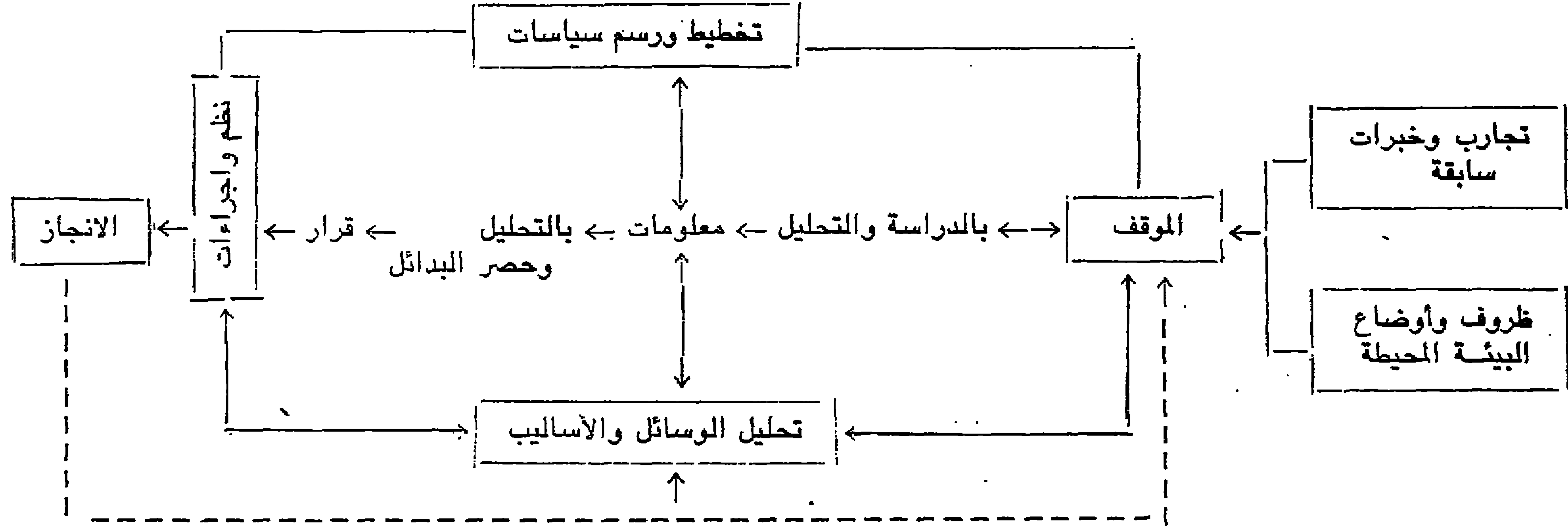
ان اتخاذ القرارات فى الفكر الادارى المعاصر هو عملية عقلانية بالدرجة الأولى تخضع لقيود ومتطلبات تفرضها البيئة المحيطة من جانب ، وتنبع من طبيعة الظـاهرة الادارية وأوضاعها من جانب آخر •

واتخاذ القرار بهذا المعنى هو نشاط مستمر يعتمد على كل المعلومات المتاحة عن الفرص والمعوقات فى المناخ المحيط ، ثم استنادا الى معايير للاختيار يحددها النظـام لنفسه ، تبدأ عملية البحث عن السبل المختلفة (البدائل) التى يتمكن من خلالها النظام أن يفيد من الفرص المتاحة أو يتجنب المعوقات القائمة أو المختلفة • وحين يكتشف النظام الادارى البدائل الممكنة ، فانه يخضعها لعملية مقارنة بحثا عن ذلك البديل الذى يحقق له هدفه بأعلى كفاءة ممكنة (فى اطار حد الاشباع) •

ان القرار كما تبين لنا من التحليـل السابق هو اختيـار لطريق أو سبيل معين تتخذه الظاهرة الادارية للوصول الى هدف مرغوب ، فهو بهذا المعنى اذن انحياز الى جانب نمط سلوكى محدود دون غيـره • والأصل فى القـرار أنه وسيلة الى تحقيق الأهداف والمنافع التى يسعى اليها النظام الادارى أو تجنب الأضرار والمشكلات التى يتوقعها •

ان اتخاذ القرارات يتمثل فى عملية مستمرة متدفقة وهى وان لم تكن واضحة وظاهرة الا أنها توجد طالما كانت الظاهرة الادارية فى موقف يحتم عليها الاختيار •

ويصور الشكل التالى تكامل الأبعاد الموضوعية للظاهرة الادارية •



شكل رقم ١ / ٥

تكامل الأبعاد الموضوعية للظاهرة الادارية

رابعا ـ قضية الأبعاد السلوكية للادارة :

يحتل السلوك الانسانى مكانا بارزا فى الفكر الادارى المعاصر باعتباره أحد المتغيرات الحاكمة لحركة الظاهرة الادارية ، ومن ثم المحددة لكفاءتها وفعاليتها • ولقد كان التفسير السليم لأثر السلوك الانسانى فى الادارة موضعا للجدل والخلاف فى تاريخ الفكر الادارى كما سبق أن أوضحنا • ولكن الفكر الادارى المعاصر بتأثير من العلوم السلوكية النامية ، قد تبنى موقفا واضحا فى هذه القضية يتناسب مع نظرته الادارية باعتبارها نظاما مفتوحا ، ففى هذه الحالة يعتبر السلوك الانسانى أحد المدخلات الرئيسية فى نظام الادارة ، ومن ثم هو عامل هام فى تحريك الأنشطة والاستجابات الادارية وتحديد ناتج عمل الظاهرة الادارية •

ومن زاوية أخرى فان رؤية الفكر الادارى المعاصر للانسان فى الادارة هى رؤيا شاملة ومتكاملة تتجاوز الفرد الى الجماعة ، وتضع الجماعات فى اطارها الاجتماعى والحضارى العام • فالسلوك الانسانى بالنسبة للادارة هو هدف ووسيلة فى ذات الوقت •

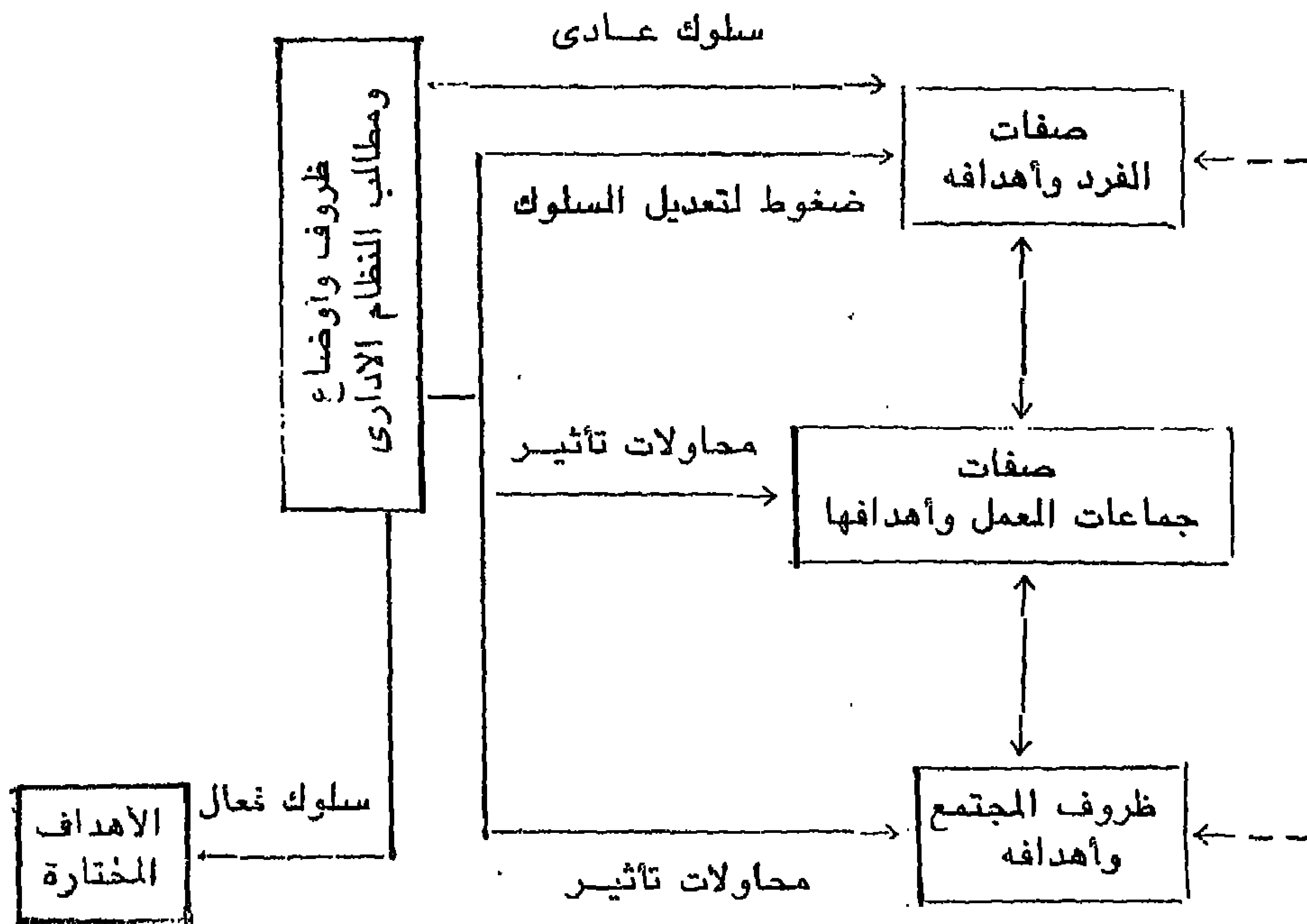
فمن حيث هو هدف نجد الادارة تعمل على تغيير سلوك العاملين والمتعاملين معها حتى تحقق أهدافها المختارة • كذلك فان وسيلة الادارة الأساسية فى احداث هذا التغيير هو السلوك الانسانى ذاته لفئة من الأفراد يتولون قيادة التغيير Change Agents .

ان الانسان الفرد فى النظام الادارى هو شاغل لدور معين Role وبالتالى فهو مطالب بالالتزام بأنماط سلوكية محددة تتوافق مع أبعاد الدور الادارى الذى يشغله • ان سلوك الفرد يتحدد استجابة لعديد من المؤثرات الواردة اليه من داخل وخارج التنظيم الادارى والفرد يسترشد فى اختياراته بالمعايير السلوكية التى يفرضها التنظيم ، كما يتأثر بناتج خبراته وتجاربه ورؤيته الخاصة للموقف التنظيمى وما يسنح فيه من فرص وما يسوده من قيود أو عقبات •

والفكر الادارى المعاصر يرفض الفكرة التقليدية عن الانسان الاقتصادى الرشيد Rational Economic Man التى روجت لها النظرية الاقتصادية التقليدية • وعلى العكس ، فان الادارة المعاصرة تقبل مفهوم « الرجل الادارى » Administrative man وهو انسان عادى له دوافعه وأهدافه وله تجاربه وخبراته ومن خلال تعامله فى الموقف التنظيمى وادراكه لحقيقة القوى المحركة لعلاقات العمل ، نراه يتخذ القرارات التى يعتقدها محققة لأهدافه • والادارة المعاصرة تقبل احتمال تصارع أو تناقض أهداف الأفراد مع الأهداف التنظيمية العامة ، وهى ترى فى هذا الصراع ظاهرة صحية وليست بالضرورة مصدرا للخطر على الكيان التنظيمى •

وحيث تكون للرجل الادارى الحديث حياته الخاصة وانفعالاته النفسية وعلاقته الاجتماعية وكلها تنعكس على عمله وعلاقاته التنظيمية (١) فان الفكر الادارى المعاصر يدرك احتمال نشأة فجوة أو تباعد بين أنمــاط السلوك العــادية للافراد وبين النمط السلوكى المستهدف من التنظيم الادارى الأمر الذى يخلق مشكلة سلوكية (٢) ٠

فى اطار المفاهيم السابقة ، فان الفكر الادارى المعــاصر يحتوى على تحليــل موضوعى للأبعاد السلوكية باعتبار الانسان متغيرا رئيسيا فى مدخلات النظام الادارى، وبالتالى فالسلوك تتأثر به مخرجات النظام الادارى ٠ ويقوم النموذج الادارى الحديث على أبعاد سلوكية محددة تشمل الفرد والجماعة والمجتمع فى تناسق وتفاعل ، وتعكس آثار عمليات التأثير المتبادل بين هذه الأبعاد . وتحدد للظاهرة الادارية اتجاهات عمــل واضحة فى شأن استيعاب التأثيرات السلوكية واستخدامها لتحقيق الاهداف المختارة ٠



شكل رقم ١ / ٦

الأبعاد السلوكية للظاهرة الادارية

---

(١) ينكر الفكر التنظيمى التقليدى على الانسان حياته الخاصة ويطالبه بالفصل بينها وبين حياته الوظيفية ، وقد كان هذا أحد الفروض الأساسية لنظرية البيروقراطية كما عبر عنها ماكس وبير ٠

(٢) راجع د٠ على السلمى ــ تحليل النظم السلوكية ــ مكتبة غريب ، القاهرة ١٩٧٥ ٠

خامسا ـ قضية الفعالية الادارية :

ان الظاهرة الادارية ما وجدت الا لتحقيق أهداف وانجـازات يصعب للحصول عليها بدون النشاط والجهد المتخصصين لفئة الاداريين ٠

وليس القصد مجرد الوصول الى أهداف أو انجازات ما ، ولكن الأساس هو فى تحقيق مستوى من الكفاءة والانتاجية يمثل أفضل استثمار للموارد والطاقات المتاحة ، ويجعل الناتج أو العائد بقيمة حقيقية أعلى من كل ما بذل فى سبيل الوصول اليه ، وذلك ما نشير اليه بقضية الفعالية فى الادارة ٠

ان الفعالية الادارية فى تفكيرنا الادارى المعاصر هى قدرة الظاهرة الادارية على أداء الأعمال الصحيحة ، والتوصـل الى تحقيق النتـــائج المطلوبة فى حدود التكلفة المناسبة (١) ٠

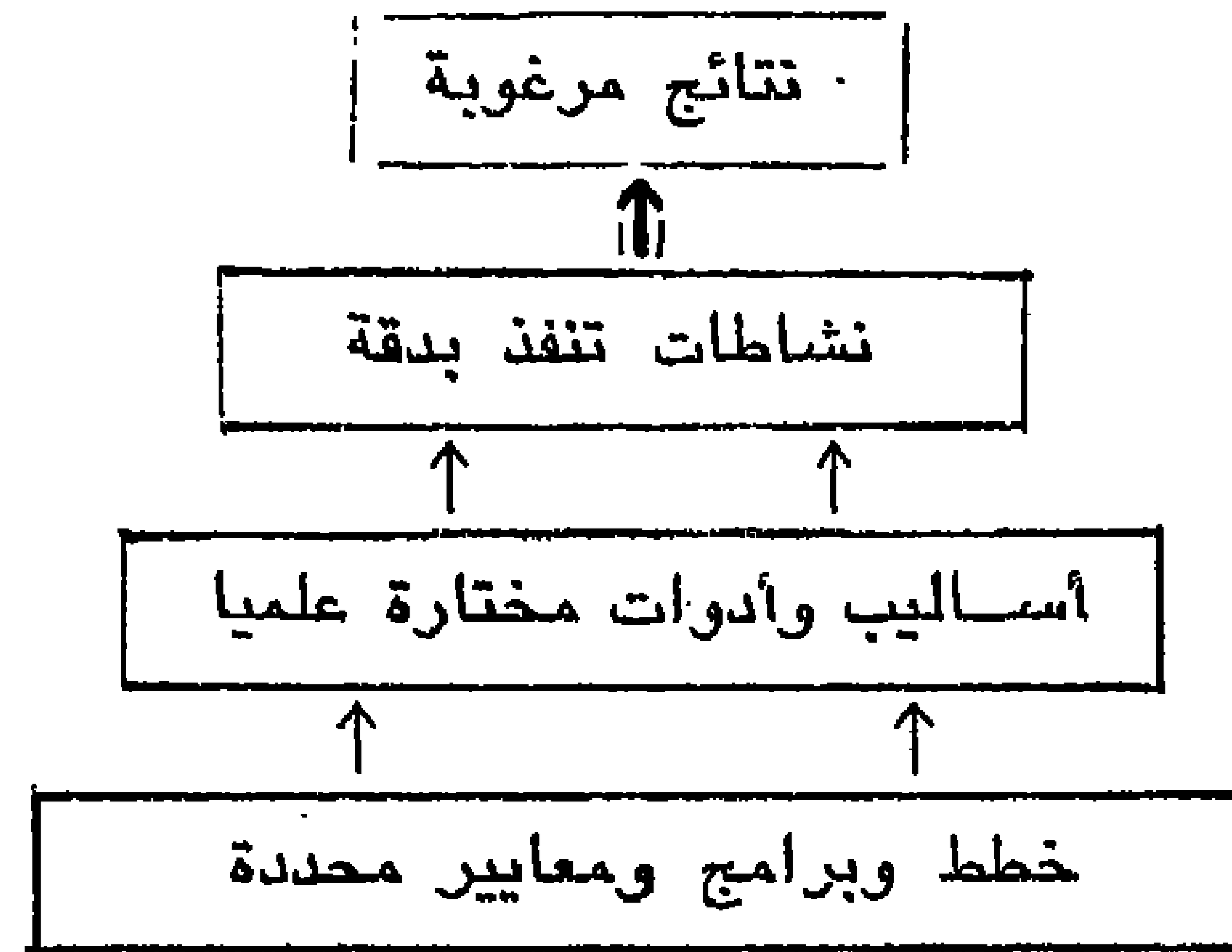
والفعالية الادارية فى تصورنا هى خاصية كلية وشمولية تصف وتلخص الأبعاد المميزة للتنظيم الادارى ، كما أنها خاصية مستمرة على مدى الزمن ومن ثم لها صفة تراكميـــة Accumulative وقدرة اشـــعاعية تؤثر بدورها على تلك الأبعـــاد المميزة للتنظيم ٠ وفى اطار تصورنا العلمى للظاهرة الادارية فان فعالية الادارة هى محصلة لتفاعل عدد من العوامل التنظيمية ، والادارية أهمها ما يأتى :

- درجة التكامل بين ادارات وأجزاء التنظيم الادارى ٠
- درجة الوضوح والتحديد فى نظام اتخاذ القرارات بالتنظيم وموضوعية المعـــايير المستخدمة فى الوصول الى القرارات ٠
- درجة الاستقلال وحرية الحركة التى يتمتع بها التنظيم الادارى فى مواجهة المناخ المحيط ومصادر السلطة أو التقييد والرقابة فيه ٠

ولكى نصل الى استنتاج أهم مظاهر الفعالية الادارية فاننا نعرض التصور الآتى لمعنى الفعالية :

---

(١) James L. price, Organizational Effectiveness. An Inventory of propositions. Homewood, « L. Richard D. Irwin, Inc. 1968.



شكل رقم ٧/١

وفى اطار التصور السابق ، فاننا نستطيع حصر أهم عناصر الفعاليــة الادارية فى الآتى (١) :

- ادارة الوقت ·
- ضبط التكلفة ·
- انتظام التتابع ·
- دقة الأداء ·
- التركيز على النتائج ·
- استثمار عناصر القوة فى الموقف ·

الفكر الادارى المعاصر وانعكاساته المستقبلية :

تناولنا بالتحليل عددا من قضايا الفكر الادارى وصولا الى تكوين اطار نظــرى متكامل يفسر الظاهرة الادارية فى عالمنا المعاصر ويحــدد أبعادها · وفى ضــوء هذا الاطار التطورى نستطيع أن نمد أبصارنا لاستقراء ملامح الادارة المستقبلة واستطلاع اتجاهات التطور فيها ، والتى ستنعكس بالضرورة على الادارة العامة ·

واعتمادا على الخصائص الذاتية للظاهرة الادارية التى أمكن تحديدها فى هذه الدراسة ، نتوقع أن تكون اتجاهاتها المستقبلية كما يلى :

---

(١) Drucker» P., The Effective Excutive, N.Y. : Harper and Row, 1967.

● **الاتجاه نحو المزيد من الصعوبة والتعقد فى الظاهرة الادارية :**

ان الادارة فى المستقبل ستكون عرضة لتأثير عديد من المتغيرات البيئية التى ستتزايد فعالياتها فى المجتمع نتيجة للتحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية • من ناحية أخرى ، فان التركيب الذاتى للتنظيمات الادارية سوف يتجه الى مزيد من التشابك والتعقد نتيجة لظهور وظائف جديدة ومهام متطورة واساليب عمل وامكانيات متغيرة تستخدم العلم والتكنولوجيا الأكثر تعقيدا • من كل ذلك سوف تزداد حدة التفاعلات ومجالاتها بين الادارة والمناخ المحيط ، كما ستزداد صعوبة التعامل مع المتغيرات الحاكمة للعمل الادارى •

● **الاتجاه نحو المزيد من العلمانية فى الظاهرة الادارية :**

سوف يكون للعلم والتفكير العلمى آثار اكثر وضوحا فى الادارة المستقبلة باعتبارهما السبيل المنطقى الوحيد لمواجهة المشكلات ومواقف اتخاذ القرارات المعقدة والمتشابكة • ويعنى تزايد أهمية الأسلوب العلمى فى الادارة الاعتماد بصورة أوضح على تدفقات من المعلومات أكثر انتظاما والاستخدام المستمر لأساليب التحليل والبحث عن البدائل التى تعتمد على التقدير الكمى للمتغيرات ذات العلاقة • وبقدر الالتجاء الى العلم ومناهج التفكير العلمية فى المشكلات والمواقف الادارية ، ستكون درجة العقلانية والرشد الموضوعى فى اتخاذ القرارات أعلى وأوضح •

● **الاتجاه نحو المزيد من المرونة والتنوع فى العمل الادارى :**

كانت بيئة الأعمال فى الماضى تتسم بالبساطة والوضوح . كما كنات المتغيرات المؤثرة على الظاهرة الادارية محدودة فى عددها وحجم تأثيرها بحيث أصبح من الميسور التوصل الى مجموعة من المبادىء الادارية والتنظيمية القابلة للتعميم فى المواقف الادارية المختلفة • وبالتالى كانت الحلول النمطية للمشكلات الادارية فى متناول الادارى عادى المهارة نظرا لبساطة المشكلات من ناحية ، ومعدل التكرار العالى فى حدوث نفس المشكلات من ناحية أخرى •

ولكن الادارة المعاصرة كما رأينا تتصف بقدر عال من التعقد والصعوبة الأمر الذى يجعل كل موقف ادارى متميز بذاته وكل مشكلة ادارية فى حاجة الى جهد خاص لتحليلها والتوصل الى حل منطقى لها • وحيث رأينا أن هذه الصعوبة وذلك التعقد فى الظاهرة الادارية يتجهان مستقبلا الى التزايد والتصاعد ، فان الاستنتاج المنطقى لاشك يكون أن ما يسمى بمبادىء التنظيم أو الادارة لن تجد لها مكانا فى العمل الادارى المستقبل • كما أن الحلول النمطية وأساليب العمل الادارى المتماثلة سوف تفقد قيمتها ولن يعد فى الامكان الاعتماد عليها لمواجهة مشكلات ادارة المستقبل •

ان المرونة والتنوع سيكونان هما الصفتان الأساسيتان للعمل الادارى فى المستقبل حيث سيضطر العاملون فى حقل الادارة الى بذل جهود متميزة للتعامل فى

كل موقف على حدة • ومن ثم فان التفكير الخــلاق والقدرة على الابتكار والتجـديد سوف تصبح جميعا من الشروط الأساسية للتفوق فى العمل الادارى ومواجهة مشكلاته المحتملة •

وبصفة عامة ، فان ادارة المستقبل لن يكون فيها مكان للأنماط الثابتة أو حتى المستقرة نسبيا فى أشــكال التنظيم أو أســاليب أداء الوظائف الادارية المختلفة • بل سيكون التغير والتطوير هما الأساس للعمل الادارى الفعال •

● الاتجاه نحو مزيد من المهنية فى العمل الادارى :

ان خلاصــة التغييرات الســابقة جميعا تتبلــور فى تغيير نوعية رجل الادارة نفسه • فادارة المستقبل بكل ما فيها من تعقد وتنوع وعلمانية وموضوعية لن تتوافق مع منطق أن فى العمل الادارى متسع لكل من لا حرفة له كما هو الشائع الآن (١) •

ان اتجاهات التغيير فى ادارة المستقبل تشــير الى أنها ســوف تصــبح مهنة Profession لها كل المقومات التى تتمتع بها مهنة أخرى كالمحاسبة والطب والهندسة والمحاماة • وبالاضــافة الى انعكاسات ذلك التحول المهنى على كيان المحتوى ذاته ، فان انعكاسه على نوعية المديرين فى المستقبل سيتركز فيما يلى :

● اشتراط خلفية علمية محددة لمن يرغب فى ممارسة العمل الادارى •

● وجــود هيئة مهنية (اتحاد نقــابة ، رابطــة •••) تشرف على وضع قواعــد للتــرخيص بمــزاولة مهنـــة الادارة ، وتراقب تصرفات الاداريين والتــزامهم باخلاقيات المهنة وقواعد السلوك المعتمدة فيها •

---

(١) تبدو هذه الصورة الآن بوجه خاص فى الدول العربية وغيرها من الــدول النامية حيث يمكن لأى انسان أن يشغل منصب (الادارى) بغض النظر عن تأهيــله وقدرته فالطبيب يمارس ادارة المستشفى وأستاذ الجامعة يمارس الادارة الجامعية ، والفنان يدير هيئة للاذاعة والتليفزيون والصحفى يدير مؤسسة صحفية وهكذا •

الفصل الثانى

نظرية التنظيم

هناك عدد متزايد من النظريات كل منها تسعى الى تقديم تفسير لظاهرة التنظيم وتحديد العوامل المؤثرة على السلوك التنظيمى • ويؤدى هذا التعدد فى نظريات التنظيم الى وجود مجالات كبيرة للاختلاف والتعارض فيما بينها الأمر الذى يجعل من الصعب أن نتحدث عن « نظرية التنظيم » التى تعطى تفسيرا شاملا وعاما للظاهرة موضع البحث حيث كل من هذه النظريات تركز على جانب أو آخر من جوانب التنظيم أو تبدأ بمفهوم أو تحيز علمى يجعلها تميل الى أن تختلف عن غيرها من النظريات • وبالتالى فسوف يتضح لنا بعد قليل من البحث أن المشكلة فى تفهم نظريات التنظيم ليست فى تفضيل نظرية على نظرية أخرى ، أو اثبات صحة أو خطأ أى من النظريات المتعددة ، ولكن المشكلة هى كيف يحدث نوع من التجميع والتكامل Integration والتنسيق بين هذه النظريات المختلفة بحيث نخرج فى النهاية بهيكل نظرى Theoritical Model يصلح أساسا لتفسير السلوك التنظيمى والتنبؤ به والتحكم فيه • من جهة أخرى فان مثل هذا الهيكل النظرى المتكامل يعمل على توجيه وترشيد العمل فى مجالات أساسية ثلاث :

— البحث والدراسة العلمية فى موضوع التنظيم •

— التطبيق الادارى فى التنظيمات المختلفة •

— تعليم وتدريب المديرين •

ان وجود مثل ذلك البناء النظرى المتكامل لاشك يؤثر على الأداء الفعلى للأفراد شاغلى المراكز الادارية فى التنظيمات الفعلية • فالمدير الذى يقتنع بنظرية للتنظيم تركز على « العمل » Work باعتباره العامل الأساسى فى التنظيم والمحرك الأول للسلوك التنظيمى ، يختلف بدون شك فى أدائه وسلوكه الادارى عن المدير الذى يعمل وفقا لنظرية تنظيمية تركز على « الانسان » باعتباره المتغير الرئيسى فى السلوك التنظيمى •

نظرية التنظيم الكلاسيكية :

يطلق تعبير النظريات الكلاسيكية على عدد من نظريات التنظيم التى ظهرت فى العالم الغربى فى أوائل القرن العشرين • ووصفها بالكلاسيكية لا يرجع لكونها ظهرت فى فترة تاريخية مضت وانتهت وبذلك تكتسب صفة التقدم والتخلف الزمنى ، ولكن الوصف يستند أساسا الى أسلوب التفكير الذى تقوم عليه هذه النظريات • فقد

نشأت النظريات الكلاسيكية للتنظيم وتطورت فلسفيا فى جو يتسم بمجموعة من العوامل والظروف التى أسهمت فى تشكيلها وتطويرها · أهم تلك العوامل الاقتصاد الرأسمالى القائم على المشروع الحر والمنافسة Free Enterprise System والاتجاه الى الترشيد والتفكير المنطقى Rationalism وتفسير السلوك الانسانى والسلوك التنظيمى استنادا الى مفاهيم العلوم الطبيعية النامية فى ذلك الوقت · كذلك فان التطور الصناعى والثورة التكنولوجية التى كانت فى ذروتها فى هذه الفترة جعلت التفكير فى نظريات التنظيم يتلون بالتركيز على العمليات الانتاجية والفنية والتفكير الآلى فى تفسير وتحليل العلاقات بين مكونات التنظيم ·

وعلى هذا الأساس فقد كانت نظريات التنظيم الكلاسيكية تقوم على مفاهيم غير ديمقراطية مثل :

- الأمر Command
- الرقابة · Control
- التوجيه Direction
- السلطة Authority

ان الروح العامة للنظريات الكلاسيكية هى الاستبدادية حيث استمدت مفاهيمها الرئيسية من مؤسسات تتسم بالتركيز على سلطة الرؤساء وضرورة خضوع المرؤوسين مثل الجيش والكنيسة الكاثوليكية وتنظيمات العمل فى بداية تطورها ·

وينطبق تعبير النظريات الكلاسيكية للتنظيم على بعض النظريات منها :

- نظرية البيروقراطية ·
- نظرية التقسيم الادارى أو الادارة العامة ·

وسنعرض فى هذا التمهيد للخصائص العامة للنظريات الكلاسيكية فى التنظيم ثم نفصل مكونات ومفاهيم كل من النظريتين المشار اليهما ·

خصائص النظرية الكلاسيكية :

نظرا لما اتصفت به النظرية الكلاسيكية من سمات خاصة ، فقد أطلق عليها بعض الكتاب لفظ « نموذج الآلة » (١) وترجع التسمية الى أن النظرية الكلاسيكية اعتبرت

---

(١) March J. and Simon, H., Organizations. N.Y. : Wiley and Sons, 1958.

الأفراد العاملين فى التنظيم بمثابة آلات • فالعنصر البشرى فى النظـرية الكلاسيكية لم يكن من المتغيرات التى تؤثر فى السلوك التنظيمى ولكنه كان من المعطيات givens التى تتأقلم وتتكيف طبقا لنوع العمـل الموكل اليها وظـروفه دون أن يكون لها ارادة خاصة • لقد اعتبرت النظـرية الكلاسيكية العمـل سلعة قابلة للبيع والشراء • واذا نظرنا بشىء من التفصـيل الى خصـائص النظـرية الكلاسيكية نجـد أنها تقوم على الافتراضات الآتية :

— يتكون التنظيم من مجموعة من الأعمال والمهام ، وأن وحدة التنظيم الأساسية هى المركز (أو الوظيفة) Position وأن لكل وظيفـة وصف محـدد يوضح بكل دقة الأعمال والواجبات التى ينبغى على شاغلها القيام بها أى أن واجبـات الفـرد محددة ، وتتطلب نظرية التنظيم الكلاسيكية أن يقوم الانسان بملاءمة نفسه لمتطلبات العمل (١) •

— هناك خطوط رسمية للاتصال بين أجـزاء التنظيم فى اتجاه يجرى من أعلى الى أسفل فى شكل تعليمات وأوامر تصدر من الادارة الى العاملين دون أن يكون لهؤلاء الآخرين حق المناقشة ، أى أن هناك أسس ثابتة وواضحة للاتصال بين أفراد التنظيم تتفق مع التصميم الرسمى له •

— يطبق التنظيم أسـاليب للقيـادة تقوم على استخدام السـلطة والنفـوذ Authoritative leadership styles. وتعتمد على الخضوع الكامل من المرؤوسين للرؤساء •

— هنـاك نطاق محـدود للاشراف والرقابة narrow span of control ويشرح اورويك Urwick هذه النقطة الأخيرة فيقول (٢) •

«**Students** of administration have long recognized that in practice, no **human brain** should attempt to supervise directly more than five, or at the most, six other individuals whose work is interrelated.»

---

(١) Lawrence, P.R. and Lorsch J.W., Organization and Environment : Managing Differentiation and Integration. Boston, Harvard Univ., 1968, p. 164.

(٢) Urwick, L., «Organization as a technical problem,» in Papers on the Science of Administration, Luther Gulick and Lyndall Urwick (eds.) N.Y. Institute of Public Administration. Columbia University Press, 1937, p. 47.

— كذلك فان النظرية الكلاسيكية للتنظيم تقوم على افتراض صفة الرشد فى كل من المدير والعامل أى فى أعضاء التنظيم بصفة عامة • فالمدير رجل رشيد حين يتخذ قراراته بمعنى أنه يسعى الى تعظيم الانتاجية والعامل أيضا رجل رشيد يسعى الى تحقيق أقصى دخل •

وافتراض الرشد يتطلب افتراض آخر مصاحب له ، وهو توفر المعلومات الكاملة عن الظروف المحيطة والبدائل المتاحة Alternatives لكل من المدير والعامل • وبذلك تصبح عملية اتخاذ القرارات Decision Making عملية حسابية بسيطة وواضحة اذ تتم فى حالة من التأكد التام •

تلك هى الصفات العامة للنظرية الكلاسيكية ، يضاف اليها افتراض آخر أساسى هو أن التنظيم نظام مغلق closed system ومعنى هذا أمرين :

— أنه ليس هناك علاقات بين التنظيم والمجتمع (المناخ) ، أى أن التنظيم لا يعتمد على البيئة المحيطة فى شىء وبالتالى فان الحصول على موارد للتنظيم ليست مشكلة ينبغى العمل على حلها ، بل هى من المعطيات فى النظرية •

— أن السلوك التنظيمى يتحدد تماما بناء على العمليات الداخلية والتكوين الذاتى للتنظيم ، وأنه ليس هناك مؤثرات خارجية على هذا السلوك فالتنظيم منعزل تماما عن مكونات المجتمع الذى يوجد فيه •

من ناحية أخرى فان نظرية التنظيم الكلاسيكية كما سنرى بعد قليل تروج لفكرة النموذج الأمثل للتنظيم «Ideal Type» بمعنى أنها نظرية مثالية الأمر الذى قلل من قدرتها وفعاليتها فى تقديم تفسير واقعى لما يجرى فى تنظيمات العمل فعلا •

نظرية البيروقراطية : Theory of Bureaucracy

تعتبر نظرية البيروقراطية كما وصفها ماكس ويبر (Max Weber) (١٨٦٤ ــ ١٩٢٠) هى البداية لنظرية التنظيم العلمية • وقد هدف ويبر من نظريته عن البيروقراطية الى وصف الجهاز الادارى للتنظيمات وكيف يؤثر على الأداء والسلوك التنظيمى • وتعبير البيروقراطية كما استخدمه ويبر ومن تبعه من علماء التنظيم لا يحمل أى معان غير مرغوبة كما هو شائع فى الاستخدام العادى للكلمة • ولكن ويبر يقصد بتعبير البيروقراطية أن يصف « النموذج المثالى » للتنظيم الذى يقوم على أساس من التقسيم الادارى والعمل المكتبى • وفى تقديمنا لنظرية البيروقراطية سنعتمد أساسا على كتابات ويبر ذاته أولا ثم نقدم بعض النظريات الحديثة التى تناولت بيروقراطية ويبر بالتعديل والتطوير •

— خصائص البيروقراطية (١)

يقوم التنظيم البيروقراطى فى رأى ماكس ويبر على الخصائص الآتية :

— هناك مجالات للتخصص الوظيفى محددة رسميا وثابتة وتنظم القواعد واللوائح عملية تحديد تلك المجالات الوظيفية ٠

— توزع الأنشطة والأعمال العادية الضرورية لتسيير دفة التنظيم البيروقراطى على أعضاء التنظيم باعتبارها واجبات رسمية وبطريقة ثابتة ومحددة ٠

— توزع السلطة اللازمة لاعطاء الأوامر بتنفيذ الواجبات المحددة بشكل رسمى ثابت ووفقا لقواعد واضحة محددة ٠ وتحدد هذه القواعد مدى السلطة التى تمنح لعضو التنظيم البيروقراطى ونوع تلك السلطة ٠

— هناك طرق وأساليب محددة للعمل وتنفيذ المهام والواجبات وبالتالى لا يعين فى التنظيم البيروقراطى الا من كان مؤهلا لأداء تلك المهام بالطرق المحددة ٠

— ينقسم التنظيم البيروقراطى الى عدة مستويات Levels متخذا شكلا هرميا Hierarchy وبالتالى يوجد نظام حاسم ودقيق من الرئاسة حيث تشرف المستويات العليا من التنظيم البيروقراطى على أعمال وأنشطة المستويات الدنيا ٠ ويسمح هذا النظام للعاملين أو المرؤوسين بأن يتظلموا من قرارات أحد الرؤساء الى المستوى الادارى الأعلى منه بطريقة منظمة ومحددة ، ويسود هذا التنظيم الهرمى البيروقراطى كافة أشكال التنظيمات بغض النظر عن كونها « عامة » أو « خاصة » ٠

— تعتمد ادارة التنظيم البيروقراطى على المستندات Documents وبالتالى يوجد جهاز من الموظفين والكتبة مهمتهم الاحتفاظ بالوثائق والمستندات ، وعلى هذا الأساس يرى ويبر أن مجموعة العاملين بقسم معين وما يستخدمونه من معدات ووثائق (ملفات) يكونون « مكتب » أو Bureau وفى المبدأ يفصل التنظيم البيروقراطى « المكتب » عن النشاط الخاص للموظفين ، بمعنى أن العمل البيروقراطى يجب أن ينفصل ويبتعد عن حياة الموظف الخاصة وعلى هذا الأساس فان الأموال العامة والمعدات الخاصة بالتنظيم البيروقراطى يجب أن تفصل تماما عن الملكية الشخصية للموظف ٠ ويرى ويبر أن هذا المبدأ قد نمى وتطور حتى فى الشركات وتنظيمات العمل حيث يفصل صاحب رأس المال بين رأس مال المشروع

---

(١) Gerth H.H., and Mills C.W., From Max weber A Galexy Book, copyright, 1946 by Oxford University Press Reproduced in Rubenstein, A. and Haberstrou C., Theories of Organization. Irwin, Inc., 1960, pp 65—76.

وبين الأموال الخاصة التى يستخدمها فى حياته · ويرى ويبر أن نظـام المشروع الحديث يحمل اتجاهات قوية للاستمرار فى عملية الانفصال هذه بزيادة الاعتماد على المدير المحترف الذى لا يملك شيئا من أصول المشروع ·

— أن الادارة المكتبية تحتاج الى خبـرة ومران وتدريب ، ومن ناحيـة أخـرى فحين يكتمل التنظيم البيروقراطى فانه يتطلب عادة كل نشـاط وجهـد الموظف حتى لو كانت ساعات عمله محددة بمعنى أن العمل الرسمى يأتى فى المقام الاول بالنسبة لوقت الموظف ولا يمكن تأخيره لأداء أعمال خاصة ·

— تطبق الادارة البيروقراطية قواعـد وتعليمات للعمـل تتصف بالشمول والعمومية والثبات النسبى · كذلك تستخدم الادارة البيروقراطية أنواع القواعد والتعليمات التى يمكن للموظفين تعلمها وفهمها وكلما زاد فهم الموظف لتلك القواعد والاجراءات كلما ارتفعت خبرته وكفاءته ·

تلك اذن هى خصـائص التنظيم البيروقراطى كمـا رسمها ماكس ويبر فى أوائل هذا القرن وهى تدل على اهتمامه بتقديم نظرية مثالية تحدد نمط العمـل والسـلوك فى التنظيم المثالى ويصف مرتون (١) Merton نظرية البيروقراطية لماكس ويبر بقوله :

« تحتوى البيروقـراطية كما أوضح ويبر على تقسيم الأعمـال المتكاملة تقسيما واضحا مع اعتبارها واجبات أساسية فى المكتب · كذلك هناك نظام للرقابة والجزاءات تحدده القواعد والتعليمات ويعهد الى الشخص بواجبات وظيفة معينة بناء على المؤهلات الفنية التى يمـكن التحقق من وجـودها من خـلال اجـراءات رسمية وغير شخصية كالامتحانات مثـلا · وفى التنظيم الهـرمى فان اعمـال الخبراء المدربين تتم مراقبتها وتحكمها اجراءات وقواعد عامة تلغى الحاجة الى اصدار أوامر خاصة فى كل حالة ويتطلب تطبيق تلك القواعد العامة أن يتم تصنيف المشـاكل والموضـوعات على أسس ومعايير محددة حتى يمكن تطبيق كل قاعدة على الحالات التى تصلح لها » · من هـذا الوصف يتضح أن تفكير ويبر عن البيروقراطية يختلف تماما عن المفاهيم الشائعة عنها والتى تربط بينها وبين انخفاض الكفاءة وجمود الاجراءات فى الأجهزة الحكومية ·

— مركز الموظف فى التنظيم البيروقراطى :

يتحدد مركز الموظف فى التنظيم البيروقـراطى استنادا الى الخصائص السـابق ذكرها على الوجه الآتى :

— أن شغل وظيفة فى التنظيم البيروقراطى تعتبر « مهنة » Vocation ويتضح ذلك من أن حصول الفـرد على وظيفة يتطلب توفـر تدريب وخبرة تجبر الشخص على

---

(١) Merton R.K., Social Structure and Social Theory» Glencoe, III. ; The Free Press, 1949, pp. 151—152.

تخصيص وقته وجهده كله للعمل • كذلك فان اختيار الأفـراد لشغل الوظائف يتم بسلسلة من الاختبارات ، كما أن الوظيفة فى التنظيم البيروقراطى تتخـذ شـكل الواجب duty بمعنى أن دخول الشخص للعمل فى وظيفة بيروقراطية يفيد معنى قبوله لالتزامات محددة فى مقابل الاستقرار الوظيفى وضمان العمل •

— يتمتع الموظف فى التنظيم البيروقراطى باحترام وأهمية مصـدرهما قواعـد ترتيب الوظائف والقواعد التى تحرم اهانة الموظف أو مخالفـة أوامره • أى ان الموظف يستمد من عمله فى التنظيم البيروقراطى قيمة اجتمـاعية تزيد عن تلك التى يتمتع بها الافـراد خارج التنظيم البيروقـراطى • ويرى ويبر أن حصـول الموظف على شـهادة علمية ، وهى شرط من شروط التوظف ، يسـاعد فى منحه هـذه القيمـة الاجتماعية حين يشغل وظيفة بيروقراطية • وتزيد تلك القيمة الاجتماعية للموظف كلما اشتد طلب التنظيمات البيروقراطية على الموظفين أصحاب الشهادات •

— يعين الموظف فى التنظيم البيروقراطى بواسـطة سلطة عليـا ، اذن يعتبر التعيين اساسا لاكتساب صفة الموظف البيروقراطى وبالتالى فان الشخص الـذى ينتخب لأداء عمل معين لا يعتبر بيروقراطيا •

— يحتفظ الموظف البيروقراطى بوظيفته مدى الحياة عادة ويتقاضى راتبا محددا كمـا يحصل على معاش ثابت عند التقاعد •

— يتدرج الموظف البيروقراطى فى سلم الوظائف ويعتبر هذا التدرج أسـاس تطوره الوظيفى •

كما نرى فان تحديد دور الموظف فى التنظيم البيروقراطى ينبثق من طبيعة هـــذا التنظيم ذاته • فالشخص مطالب بأداء واجبات محـددة وهو يؤديهـا بطرق معينة تم تدريبه عليها ويخضع فى ذلك لرقابة واشراف المسـتويات الادارية العليـا • والموظف البيروقراطى انسان مثالى يفصل بين حياته الخـاصة وبين عمله فى التنظيم • وهـو يتناول أجرا محددا لقاء قبوله التزامات وأعباء وظيفته • من ناحيـة أخرى فأسـاس التقدم الوحيد أمامه هـو الترقى فى السلم الوظيفى وفقا للقواعـد والاجـراءات التى يحددها التنظيم •

دعائم التنظيم البيروقراطى :

يرى ويبر أن هناك عدة ظروف موضوعية تؤدى الى قيام التنظيم البيروقراطى هى :

— تطور الاقتصاد النقدى وامكانية دفع أجور ومرتبات نقدية للموظفين •

— توفر نظام ضريبى يسمح للجهاز البيروقراطى الحكومى بالحصول على دخل ثابت •

ويرى ويبر أن هذين العاملين متلازمان بمعنى أن وجود النظام الضريبى يتطلب ضرورة قيام الاقتصاد النقدى ويؤكد ويبر ذلك بأن درجة التنظيم فى المجتمعات الحضرية أعلى منها فى المجتمعات غير الحضرية والسبب فى رأيه هو سيادة الاقتصاد النقدى فى النوع الأول من المجتمعات واختفائه فى الثانى • كذلك يرى ويبر أن ازدياد حجم العمل والأعباء فى الدولة الحديثة من الأسس المشجعة لقيام التنظيم البيروقراطى •

مزايا التنظيم البيروقراطى :

ويرى ماكس ويبر أن الفرق بين التنظيم البيروقراطى المتكامل وبين غيره من التنظيمات هو كالفرق بين الآلة الحديثة ووسائل الانتاج اليدوية البدائية • ويحدد ويبر مزايا التنظيم البيروقراطى فى :

- **الدقة •**
- **المعرفة الكاملة بالمستندات •**
- **السرعة •**
- **الاستمرار •**
- **الوضوح •**
- **الوحدة •**
- **الخضوع الكامل للرؤساء •**
- **تخفيض التكلفة الانسانية والاقتصادية للعمل •**
- **تخفيض الاحتكاك بين الأفراد •**

كذلك فان التنظيم البيروقراطى يعطى الفرصة لتطبيق مبدأ التخصص الوظيفى والافادة من مزاياه •

ووفقا لفلسفة ماكس ويبر فان النمط البيروقراطى من التنظيم لا يقتصر على الأجهزة والتنظيمات الحكومية أى ما يعبر عنه بمجال الادارة العامة Public Administration ولكنه يسود كافة مجالات الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية •

ويقوم النموذج البيروقراطى لويبر على أساس الاعتقاد فى مبدأ الرشد الذى يتخذ شكلين فى تفكير ماكس ويبر :

- استخدام طرق وأساليب دقيقة لتحقيق أهداف محددة مع الدقة الكاملة فى اختيار الوسائل بما يحقق الغايات •

— المنطق العلمى السليم فى تفسير الأمور وادراك العالم المحيط ورفض كل الأساليب والمعتقدات غير العلمية فى التفسير ٠

ان أسلوب ويبر فى وصف النموذج البيروقراطى يؤدى الى نمو الانســان بشكل مقيد محدود ، فالفرد فى التنظيم البيروقراطى يخضع لقواعد وتعليمات محددة ويمارس واجبات بذاتها وبطرق حددت له ٠ وبالتالى فان حــرية الانســـان وسلوكه الشخصى يقيدهما نمط التنظيم ويحد من انطلاقهما وتطورهما ، وقد عبر ويبـــر عن خوفه من أن تؤدى زيادة استخدام الأسلوب البيروقراطى فى التنظيم (رغم مزاياه التى تفوق كل أشكال التنظيم الأخرى) الى تهديد حرية الفرد والقضاء على الديمقراطية ٠

والآن فى محاولة لتحليل وتقييم نظرية البيروقراطية لويبر يحسن أن نركــز أهم خصائص التنظيم البيروقراطى كما وردت فى هذه النظرية :

— درجة عالية من التخصص الوظيفى وتقسيم العمل ٠

— هيكل هرمى للسلطة مع تحديد لمجالات النفوذ والمسئولية ٠

— سيادة العلاقات الموضوعية (غير الشخصية) بين أعضاء التنظيم ٠

— اختيار أعضاء التنظيم على أساس المقدرة والمعرفة الفنية ٠

— التمييز بين الدخل والممتلكات الرسمية ودخل الموظف الخاص وثروته ٠

وفى ضوء هذه الخصائص فان النقد الرئيسى للنظرية يتركز فى الآتى :

— اهمال الفرد ومعاملته على أنه آلة واغفال الطبيعة النفسية والاجتماعية للانســـان الأمر الذى يؤدى الى احتمال حدوث نتائج غير متوقعة تؤدى الى انخفاض كفاءة التنظيم بدلا من ارتفاعها ٠

— أن بعض المبادىء التى يقوم عليها التنظيم البيروقراطى قد تساعد على الاهمـــال وانخفاض الكفاءة مثل مبدأ الترقية بالأقدمية ٠

— أن التركيز فى تطبيق مبدأ « الرقابة والاشراف » يؤدى الى زيادة احتمال محاولة الانحراف عن القواعد والتعليمـات ، الأمر الـــذى يؤدى الى مزيد من الرقابة والاشراف وبالتالى المزيد من النتائج غير المتوقعة وفى النهـاية يصل التنظيم الى موقف غريب يتميز بانخفاض الكفاءة وتخصيص جانب كبير من الموارد للقيـــام بالأعمال الرقابية وترك الأهداف أو الأعمال الأساسية للتنظيم دون تنفيذ حقيقى يتناسب مع تكلفة العمل الرقابى ٠

— هناك تناقض واضح بين خصائص التنظيم المثالى كما حددها ماكس ويبر ، مثال ذلك التناقض بين فكرة التدرج الهرمى فى الرئاسة والادارة استنادا الى السلطة وبين فكرة الخبرة والتدريب كأساس لاختيار الموظفين ٠

— نقد آخر يوجه لنظرية البيروقراطية هو أن نجاح التنظيم وفعاليته لا يتوقفان فحسب على الخصائص الذاتية أو الداخلية له ، بل أيضا على العوامل والمؤثرات الخارجية ، ويعاب على ويبر أنه يرى التنظيم على أنه نظام مغلق وليس نظاما مفتوحا يؤثر فى بيئة ويتأثر بها ٠

ولكن هل تعنى هذه الانتقادات أن نظرية النموذج البيروقراطى المثالى غير صالحة تماما ؟ نستطيع الاجابة على هذا السؤال بأن هذا النموذج لا يصلح لوصف طبيعة العمل بتنظيم قائم ولكنه يصلح كأساس للمقارنة حيث تقارن التنظيمات الفعلية بهذا النموذج المثالى للتعرف على أوجه النقص فيها ومحاولة تلافيها ٠

الدراسات الحديثة لظاهرة البيروقراطية :

بعد هذا الاستعراض لنظرية البيروقراطية كما قدمها ماكس ويبر ، فاننا نقدم الآن دراسة من نوع مختلف حيث نعرض لبعض الدراسات الحديثة لظاهرة البيروقراطية محاولين التوصل الى ملامح عامة للتنظيم البيروقراطى كما يبدو فى الواقع بعيدا عن الاطار النظرى ٠

ظاهرة البيروقراطية :

تختلف مفاهيم الكتاب والمفكرين حول البيروقراطية ، فالنسبة للبعض هى عملية الحكم (الادارة) عن طريق أجهزة متخصصة يعين فيها أفراد لأداء وظائف محددة حيث ينتظمون فى شكل هرمى تقع فى قمته قيادة التنظيم وتتدرج بعد ذلك المستويات حتى القاعدة حيث يوجد صغار الموظفين الذين يكلفون بالتنفيذ دون أن تكون لهم سلطة اتخاذ قرارات ادارية ٠ وعلى هذا يمكن تصور خصائص التنظيم البيروقراطى على الوجه التالى :

هناك تقسيم للوظائف على أساس تخصصى وتوزيعها فى شكل واجبات رسمية على الأفراد ، كما أن هناك تدرج فى السلطة ومستويات الاشراف ، وهناك نظام رسمى مقرر يحدد طبيعة الاجراءات وطرق اتخاذ القرارات فى الحالات المختلفة ، كما تنعدم الناحية الشخصية فى علاقة الموظف بعمله وبالجماهير التى يخدمها اذ يتوقع أن يؤدى عمله دون أى اعتبار للعلاقات الشخصية ٠ ويذهب أنصار هذه النظرة الى أن التنظيم البيروقراطى فى الشكل السابق وصفه هو التنظيم الأمثل لتحقيق الأهداف ، فكل شخص يعرف تماما واجبات وظيفته وعليه أن يؤديها بكل كفاية كما أن تدرج السلطة يضمن تركيز القرارات

فى المستويات العليا من الاشراف حيث توجد الخبرة والكفاءة · وقد لاقت تلك النظرة الى البيروقراطية هجوما من كتاب آخرين راحوا يؤكدون أن تلك المثالية فى التنظيم لا يمكن تحقيقها فى الواقع لأن هناك آثارا كثيرة غير متوقعة تنتج عن مثل هذا التنظيم مما يؤدى الى فشله وشكوى المتعاملين معه · كذلك نما الاتجاه الى تفسير البيروقراطية على أنها مصدر الروتين وتعقد الاجراءات وصعوبة التعامل مع الجماهير · ولا شك أن هذا هو المفهوم الشائع لكلمة البيروقراطية حيث ترتبط فى الأذهان بصورة الموظف الحكومى الذى لا يملك سوى تطبيق القواعد الجامدة بحذافيرها ولا يملك أو لا يحاول التصرف وفقـــا لمقتضيات كل حالة · ويحدد كروزير (١) أنه يقبـل هـــذا التعريف للبيروقراطية ويقوم بدراستها على أساس أنها ظاهرة الروتين والتعقد والجمود فى التنظيمات ·

مشكلة الروتين :

الروتين من الكلمات الشائعة التى تعكس تعقـــد الاجراءات وجمود القواعــــد والقوانين بالأجهزة الحكومية · ولا شك أن كل منا يعانى بطريقة أو بأخرى بعض مظاهر الروتين فى اتصالاته بالأجهزة المختلفـــة ولكن ما هى مظـــاهر الروتين فى التنظيم البيروقراطى ؟

المظهـــر الأول :

هو عدم شعور العاملين بالانتماء الى تنظيم موحد وعدم ادراكهم لأهداف التنظيم العامة ، وفى بعض الأحيان قد تكون هنـــاك تصرفات تعمـــد الى افشال التنظيم بأن نرى الموظف غير مكترث بالمحافظة على ممتلكات المشروع مما يؤدى لضياع أموال أو مستندات هامة · هذا الشعور بالسلبية وعدم الاكتراث يعتبر واحدا من أخطر مظـــاهر الروتين والبيروقراطية اذ يمتد من فرد الى آخر حتى يعم المشروع بأكمله ويصبح كالداء الخطير لا يفيد فيه علاج ·

المظهـــر الثانى :

جمود الروتين وانعـــزال الأفراد وانفصـــالهم عن بعضهم البعض حيث تسود المنافسة القاتلة على فرص تحسين أمورهم المعيشية وينعدم بذلك شعور الجماعة ويسود شعور الفردية والأنانية ·

---

(١) Crozier, M. The Bureaucratic Phenomenon, Chicago : The University of Chicago Press, 1964.

المظهـــر الثالث :

ومظهر آخر للروتين هو تركيز المسئوليات وسلطة اتخـــاذ القرارات فى أيدى فئة قليلة فى أعلى المستويات الادارية بعيدا عن مجالات الاحتـكاك اليومى بالجماهير واحتياجاتهم ، والنتيجة أن الاشخاص الذين يتعاملون مع الجماهير يوميا ويعهـــد اليهم بأعمال التنفيذ تتجمع لديهم حصيلة هامة من المعلومات لا يفيدون منها حيث أنهم لا يملكون سلطة اتخاذ القرارات ، بينما أصحاب السلطة فى قمة التنظيم لا يحصلون على المعلومات الضرورية التى تساعدهم على تفهم الموقف واتخاذ القرارات المناسبة ٠ لذلك نجد أن الرئيس الذى يملك حق اتخاذ القـرارات يعتمـد على مرؤوسيه لامداده بمعلومات غير صحيحة لاخفاء أخطاءهم أو مخالفاتهم للقواعد واللوائح واما بالمساومة حيث يحصلون على امتيازات غير عادية نتيجة لسيطرتهم على هذه الناحية الهامة ٠

مصـــدر الروتين :

يتساءل كروزير عن مصـــدر الروتين فى التنظيم البيروقراطى وهل هو الصفات الشخصية للموظف ؟ ويحدد كروزير اجابته بأن مصدر الروتين ليس الفرد فى حـــد ذاته ولكنه تاثير جماعة العمل وجو العمل على الفرد ٠ اذ الموظف الجديد حين يأتى للعمل يواجه بتقاليد وعادات معينة اتفقت عليها الجماعة وتعارفت عليهـا منذ أمـد طويل وازاء هذا الموقف يكون أمام الموظف أحد حلين : اما أن ينصاع لتقاليد الجمـاعة والعرف الجارى العمل به وهذا شرط قبول الجماعة له كعضو بها ، واما أن يقاوم هذه التقاليد ويرفض الانصـياع لها ومن ثم عليه أن يواجه غضب الجمـاعة ورفضها اياه كعضو بها وانعزاله عن مجموعة الزملاء وهــذا ما لا يستطيع كثيـر من الأفراد تحمله والنتيجة النهائية هى خضوع الفرد للجماعة وقبوله لتقـاليدها كأســاس لسلوكه فى العمل وسرعان ما تضم قائمة الروتين اسما جديدا ٠

وتزداد مشكلة الروتين تعقـدا حين تتضح الحاجة الى معالجة مشاكل تعقـــد الاجراءات وصعوبة الاتصالات فتصدر مجموعة جديدة من القواعد والنظم هدفهـــا التيسير والتبسيط ولكن مثل هذه القواعد والنظم الجديدة ستؤدى بالضرورة الى تغيير أنماط السلوك السائدة لذلك تواجه عادة بمقاومة من المختصين مما يؤدى الى فرضها بالقوة من مستويات الاشراف العليا وبالتالى تكون النتيجة مزيدا من المركزية والتعقيد٠

ان المشكلة الحقيقية فى موضوع البيروقراطية هى عدم رغبة الموظف فى تحمل المسئولية واتخاذ القرارات ، اذ أن ذلك سوف يفتح البـاب أمام المنافسة الشـخصية والصراع من أجل التقدم وبالتالى يقلل من الاستقرار الذى يتمتع به الموظف الذى يحتمى بالقواعد واللوائح ويترك مخاطر المسئولية ومتـــاعب السلطة لمن هم أعلى منـــه فى المستوى ٠ ان الروتين يحمى الفرد من رؤسائه وزملاءه وبالتالى فالكل لديه الحـافز على المحافظة عليه وتدعيمه ٠

آثار الروتين فى الأجهزة البيروقراطية :

تتضح آثار الروتين فى التنظيمات البيروقراطية فى انخفاض انتاجية العاملين وتدهور روحهم المعنوية • وفى الغالب نجد أن الشكوى بين العاملين عامة من كمية العمل بغض النظر عن نوع أو طبيعة العمل ذاته • من ناحية أخرى تظهر آثار الروتين فى شكل انعزال اجتماعى ونقص أواصر الصداقة بين أفراد المجموعة الواحدة •

الحلقة الجهنمية للبيروقراطية :

ان الروتين ونواحى الجمود والتعقيد فى النظم البيروقراطية انما هى عناصر متداخلة لما يمكن أن يسمى الحلقة الجهنمية التى تنمو خلال مقاومة الفرد للقيود والقواعد التى تفرض فى النظم البيروقراطية • أن نظرية البيروقراطية فى اطارها الذى حدده ماكس ويبر تدعى أن النظام البيروقراطى هو النوع الأمثل للتنظيم وهو أكثر التنظيمات كفاية وانتاجية ، ولكن نتائج البحوث أثبتت أن هذا ليس صحيحا ذلك أن التنظيم البيروقراطى محدود فى قدرته على التطور والتغيير •

ومن أمثلة الحلقة الجهنمية للبيروقراطية أن العاملين فى التنظيم البيروقراطى يظهرون تقديسا واجلالا للقواعد والاجراءات بحيث يصعب عليهم التأقلم والتكيف مع المشاكل المطلوب حلها • وهذا يترتب عليه وجود هوة واسعة بين الجمهور وبين الادارة البيروقراطية • ان جمود السلوك البيروقراطى وصعوبة التكيف مع الأحداث والصراع مع الجمهور كل هذا يزيد الحاجة الى الرقابة والقواعد والاجراءات التى بدورها تزيد من الجمود والمشاكل للجماهير وبالتالى فان نتائج البيروقراطية غير المرغوب فيها تؤدى بذاتها الى مزيد من البيروقراطية الجهنمية • ومن ناحية أخرى فان القرارات يعهد باتخاذها الى أناس مفروض فيهم الخبرة والعلم ويميل هؤلاء الى التخصص وتركيز جهودهم على الناحية التى يعملون فيها فقط • ومثل هذا التخصص الشديد ينتهى بالفرد الى ضيق الأفق وفقدان القدرة على تقدير مختلف العوامل التى قد تؤثر على مشكلة ما ولكنها تخرج عن دائرة تخصصه ، وهذا العجز من جانبه يدفعه الى التخفى وراء ستار التخصص فيزيد من الانزواء فى ناحية محددة وبالتالى يزيد من فشله وجموده وهكذا تدور الحلقة الجهنمية فى صورة مزيد من الفشل الذى يؤدى الى مزيد من التخصص الذى يؤدى بدوره الى فشل جديد وهكذا •

وقد حاول كروزير أن يحدد عناصر هذه الحلقة الجهنمية للبيروقراطية فى الآتى :

— القواعد التى تحدد بالتفصيل وظائف كل شخص فى التنظيم وتوضع دون أى اعتبار للعامل الشخصى • انها تصف السلوك الذى يجب اتباعه فى كل حالة وتحدد من الذى سيقوم بأداء كل عمل ، كما تحدد مجالات الترقى والتقدم •

من مثل هذه القواعد قاعدة الترقية بالأقدمية أو التعيين فى الوظائف عن طريق مسابقة عامة • فى مثل تلك القواعد نجد أن شخصية الفرد وامكانياته ليس لها مكان وبالتالى يضعف الحافز على الابتكار والعمل ، حيث أن مجالات التقدم

والترقى محددة مسبقا وليس هناك امكانية لتغييرها عن طريق الكفاءة الشخصية ٠ فى مثل هذه الحالة تنعدم سلطة الرئيس الفعلية على مرؤوسيه اذ ينعدم اعتماد المرؤوس على رئيسه لمساعدته على الترقى والتقدم اذ لا يعدو دور الرئيس تطبيق اللوائح والقوانين دون أن يكون له نفوذ شخصى ٠

— تركيز سلطة اتخاذ القرارات فى التنظيم البيروقراطى فى أيدى أناس يبعدون بحكم مناصبهم عن ميدان العمل الحقيقى للتنظيم ٠ ان سلطة اتخاذ القرارات ، وتفسيرها وتفسير القواعد والقوانين كذا القدرة على تغييرها تتجه الى البعد عن مكان تطبيق هذه القواعد ٠ ان المركزية فى اتخاذ القرارات تؤدى الى الجمود حيث لا يحصل متخذ القرارات على المعلومات اللازمة له ٠ ان المركزية فى التنظيم البيروقراطى تهدف الى منع التحيز والمحسوبية ومنع الرؤساء من التصرف حسب أهوائهم الشخصية ولكنها فى الوقت ذاته تضعف الفرص أمام الأفراد للتصرف حسب متطلبات الموقف ومن هنا ينشأ الجمود والشكوى من صعوبة الاجراءات وتعقدها ٠

— العنصر الثالث من عناصر الحلقة الجهنمية للبيروقراطية هو انعزال فئات العاملين المختلفة وخضوع الفرد لضغط الجماعة ٠ ان التنظيم البيروقراطى يتألف من مجموعة من المستويات الادارية موضوع بعضها فوق بعض دون أن يكون هناك اتصالات كافية بينها ٠ هذا الانعزال يجعل الفرد داخل كل مستوى أو طبقة معرض لضغط غير عادى من زملائه فى نفس المستوى اذ يصبح هؤلاء الزملاء هم القوة الوحيدة التى تفصل الفرد عن باقى التنظيم وحيث أن المنافسة بين أفراد المستوى الواحد مطلوبة فان الطريقة الوحيدة للتمييز بينهم هى الاقدمية وبالتالى تنعدم المنافسة بين أفراد المستوى الواحد وتصير المنافسة بين المستويات المختلفة ٠ فى ظل هذا الوضع يجب على الفرد الامتثال للقواعد والنظم والاجراءات والتقاليد التى تضعها الجماعة التى يعمل معها ٠ ان الجماعة تنمو فى محاولة لحماية نفسها ضد الجماعات الأخرى وضد التنظيم بأكمله حيث أن انفصال المستويات وانعزالها يجعل كل مستوى يفكر فى مصلحته الخاصة وينفصل عن أهداف التنظيم كوحدة ٠

هذه العوامل تتفاعل وينتج عنها صعوبات وتعقيدات تنعكس على كفاءة التنظيم وانتاجيته مما يؤدى الى تدعيم المركزية والقواعد الغير شخصية للعمل للبيروقراطية وهما مصدرا عناصر الحلقة الجهنمية ٠

البيروقراطية الجديدة (١) :

يرى دونز أن التنظيمات البيروقراطية تنشأ بطريقة من الأربع التالية :

— ينشأ التنظيم البيروقراطى نتيجة لتجمع عدد من الأفراد حول زعيم أو قائد بطولى charismatic leader ورغبة منهم فى المحافظة على أفكاره ومعتقداته يتحولون

(١) Downs, A. Inside Bureaucracy, Boston, Brown and Co., 1967.

الى تنظيم بيروقراطى (حزب مثلا) ويطلق ماكس ويبر على هذه العملية تعبيـر : routinization of charisma (١)

— ينشأ التنظيم البيروقراطى من العدم بقرار من شخص أو مجموعة من الأشخاص لتأدية وظيفة معينة يعتقدون أنها مفيدة ومطلوبة • ومثال ذلك أن يقرر جماعة من العلماء تكوين اتحاد يضمهم ويدافع عن مصالحهم •.

— قد ينشأ التنظيم البيروقراطى نتيجة لانسلاخه عن تنظيم قائم فعلا •

— قد ينشأ التنظيم بارادة بعض الأفراد الذين يروجون لفكرة أو عقيدة معينة •

وتتفق هذه الطرق الأربع فى الآتى :

— أن التنظيم يكون تحت سيطرة بعض الموجهين أو المتحمسين فى بداية انشاءه مهما كانت الطريقة التى أنشىء بها •

— أن التنظيم البيروقراطى يمر عادة بمرحلة مبكرة من النمو السريع ، كما أن التنظيم البيروقراطى لابد وأن يحصل على معونة من المجتمع المحيط به حتى يمكنه البقـاء والاستمرار •

ويرى دونز أن الأسباب الرئيسية لنمو التنظيم البيروقراطى أو انهياره وكـذلك التغيرات البعيدة المدى فيه مرجعها عوامل خارجية فى المجتمع أو البيئة المحيطة وليست عوامل داخلية بحتة • أى أن نظرية دونز تقبل فكرة النظـام المفتوح أساسا لتعريف التنظيم البيروقراطى على عكس النظرية الكلاسيكية للبيروقراطية التى لا تعترف بأثر المجتمع على التنظيم وتعتبره نظاما مغلقا •

من ناحية أخرى فان نظـرية دونز تفترض أنه اذا كانت الغـالبية من شاغلى الوظائف الرئيسية بالتنظيم البيروقراطى من نوعية معينـة من حيث السلوك ، فان التنظيم وسلوكه سوف يتصفان بخصائص هذا النوع من البيروقراطيين • ويسـتطيع التنظيم البيروقراطى أن يحتفظ بأفراد على مستوى عال من الكفاءة بين أعضائه حتى ولو كان يعانى من جمود فى النمو والاتساع ، اذا كان يزيد من الحوافز التى يمنحهـا لهؤلاء الأفراد •

كذلك يلاحظ دونز أن كل التنظيمات البيروقراطية لها ميول طبيعية للنمو والاتساع وأنه كلما قدم العهد بالتنظيم كلما حدث الآتى :

— تزداد كفاءة التنظيم من خلال عملية التنظيم واكتساب الخبرة •

— تنمو نظم من القواعد والاجراءات العامة التى تشمل معظم انشطة التنظيم •

---

(١) Weber, M., The Theory of Social and Economic Organization Op. Cit., p. 363.

ـــ يتحول اهتمام أعضاء التنظيم من تأدية الوظائف التى أنشىء من أجلها الى المحافظة على بقاء التنظيم وضمان نموه باعتباره مؤسسة مستقلة ٠

ـــ تميل نسبة الاداريين بالتنظيم الى الزيادة ٠

ـــ يميل التنظيم ليصبح اكثر تحفظا الا اذا واجه فترات من النمو السريع أو تغيرت الادارة العليا به ٠

ـــ يتسع مجال الوظائف التى يقوم بها التنظيم ٠

ومن الاستنتاجات الهامة التى يخرج بها دونز من دراسته أن التنظيم الذى يتهدده الغاء بعض الوظائف الأساسية ، يعمد الى تنمية وظائف أخرى بديلة لكى يتمكن من البقاء والاستمرار ٠

وتحدد نظرية البيروقراطية الحديثة العناصر الآتية للتنظيم البيروقراطى :

ـــ هيكل هرمى للسلطة الرسمية ٠

ـــ هيكل رسمى للخطوط وشبكات الاتصالات فى التنظيم ٠

ـــ نظم شاملة من القواعد والتعليمات الرسية ٠

ـــ هيكل غير رسمى من السلطة الى جانب الهيكل الرسمى ٠

ـــ خطوط وشبكات اتصالات شخصية وغير رسمية بين أعضاء التنظيم ٠

ـــ وظائف وأنشطة محددة بشكل رسمى وموضوعى ٠

ـــ ولاء شخصى واندماج فى العمل خاصة بين رجال الادارة العليا ٠

ولا شك أن هذه الخصائص التى يذكرها دونز تختلف فى جانب أساسى منها عن خصائص التنظيم البيروقراطى كما حددها ماكس ويبر ، اذ نجد النظرية الجديدة تضم افكارا تتسم كلها بقبول أثر العنصر الانسانى وطبيعة العلاقات الانسانية على السلوك التنظيمى ٠

ان الفارق الأساسى اذن هو أن نظرية البيروقراطية الحديثه قد أدخلت العنصر الانسانى والسلوك البشرى كمتغير أساسى من محددات السلوك التنظيمى ، كما أن اعتراف البيروقراطية الحديثة بالتنظيمات غير الرسمية informal يمثل انحرافا أساسيا عن خط التفكير الرئيسى للنظرية الكلاسيكية ٠

من ناحية أخرى تتضمن النظرية الحديثة عنصرا هاما من أن أجزاء التنظيم تتنافس مع بعضها البعض الأمر الذى يؤدى الى تغليب كل منها لأهدافها الخاصة على الأهداف العامة للتنظيم وبالتالى تقل الانجازات الكلية للتنظيم عن المستهدف ٠

كذلك تشير النظرية الحديثة للبيروقراطية الى أن التنظيمات التى تعمل فى بيئة تتصف بالتغير السريع المستمر وبعدم التأكد تميل الى الاعتماد وبدرجة كبيرة على التنظيمات والاجراءات غير الرسمية بها ٠

وهناك بعض الثغرات ونقاط الضعف التى تتصف بها البيروقراطية بصفة عامة أهمها :

— يميل البيروقراطى الى تشويه المعلومات التى يرفعها للمستويات الاعلى فى التنظيم بأن يبالغ فى بيان المعلومات التى تصف انجازاته وكفاءته فى العمل ويقلل من أهمية المعلومات التى لا تتناسب مع مصالحه ٠

— يميل البيروقراطى الى التحيز فى صالح السياسات أو التصرفات التى تدعم مصالحه الخاصة أو تتفق مع مشروعاته ، ويعارض السياسات أو التصرفات التى لا تتفق ومصلحته ٠

— يتوقف اقدام البيروقراطى على تحمل المزيد من المسئولية وقبول الأخطار فى أداء عمله على ما اذا كانت هذه التصرفات سوف تساعده على تحقيق أهدافه الشخصية أم لا ٠

من ذلك نرى أيضا اختلافا أساسيا وجوهريا بين النظرية الحديثة للبيروقراطية وبين نظرية ماكس ويبر ٠ فالأخيرة تنكر وجود تحيزات شخصية فى العمل البيروقراطى وتصف حالة من الفصل التام بين الواجبات الرسمية وبين المصالح الشخصية للبيروقراطى ، على حين تقدم النظرية الحديثة فروضا تؤكد سيطرة العوامل الانسانية الشخصية على السلوك التنظيمى ٠ لذلك تشير النظرية الحديثة الى ظاهرة هامة وخطيرة هى احتمال وجود تعارض وتناقض بين أهداف التنظيم العامة وبين الأهداف الشخصية لأعضاء التنظيم ٠ وتوضح النظرية الحديثة أنه فى حالة وجود مثل هذا التناقض فان الحل سيكون بتغليب المصالح الشخصية على المصلحة العامة مما يهدد بانهيار التنظيم البيروقراطى وفشله فى تحقيق أهدافه ٠

وتوضح النظرية الحديثة أن سلوك أعضاء التنظيم البيروقراطى يتحدد وفقا للتفاعل بين تكوينهم النفسى والاجتماعى من ناحية وبين ظروف وطبيعة العمل والتنظيم من ناحية أخرى ٠ كذلك تفترض النظرية أن الموظف البيروقراطى الذى يتصف بالمبادرة والسلوك الابتكارى يميل الى أن يعانى من الاحباط والفشل أكثر مما يحتمل بالنسبة للبيروقراطيين الذين يهدفون الى مجرد البقاء والاحتفاظ بالأوضاع على ما هى عليه ٠

وبصفة عامة تعكس النظرية الحديثة للبيروقراطية أثر الدراسات السلوكية حيث تعترف بأن هناك اختلافا أساسيا فى دوافع واتجاهات وميول الأفراد العاملين بالتنظيمات البيروقراطية وتباين فى تركيبهم النفسى والاجتماعى بصفة عامة ، وأن الاختلافات والفروق الشخصية تنعكس على السلوك الانسانى داخل التنظيم ٠ وبالتالى

فالنظرية الحديثة ترفض فكرة أن هناك نمط معين من السلوك البيروقراطى ينطبق على كل أعضاء التنظيمات البيروقراطية بلا تفرقة stereotype وتفرق النظرية الحديثة بين خمسة أنواع من البيروقراطيين :

— **المتسلقين** climbers وهم يركزون اهتمامهم فى الحصول على القوة والدخل السريع والسلطة وبالتالى تتشكل تصرفاتهم وأنماط سلوكهم تبعا لهذه المفاهيم والقيم التى يؤمنون بها ·

— **المحافظين** conservers وهم يقدسون السهولة فى العمل والأمن والضمان security وبذلك فاقصى ما يسعون اليه هو المحافظة على القدر من القوة أو الدخل أو الهيبة الذى يحصلون عليه فعلا ولا يسعون الى زيادته أو تعظيمه maximize كما يحاول المتسلقون ·

— **المتحمسين** zeelots وهؤلاء يخلصون لسياسة أو مفهوم أو مبدأ محدد وبالتالى فهم يسعون الى القوة والسيطرة كهدف فى حد ذاته وكوسيلة لتحقيق السياسات التى يؤمنون بها ·

— **الملتزمين** advocates وهؤلاء يخلصون لمبادىء أعم وأشمل من المتحمسين · فهم يخلصون للتنظيم ككل وبالتالى فهم فى سعيهم الى القوة انما يعبرون عن رغبتهم فى التاثير على التنظيم ككل ·

— **السياسيين** statesmen وهؤلاء يبدون اهتماما بالمشاكل العامة للمجتمع ولا يحصرون تفكيرهم فى حدود التنظيم فقط · وبالتالى فهم فى سلوكهم انما يحاولون خدمة المجتمع من خلال توجيه أعمال التنظيم

وبالرغم من هذه الاختلافات الفردية ، فان دونز يرى بأن التنظيم البيروقراطى فى حد ذاته عادة ما يضع ضغوطا على أعضاءه لتحويلهم جميعا الى محافظين فى الأجل الطويل ·

وفيما يختص بمشاكل الرقابة وأساليبها فى التنظيمات البيروقراطية فان نظرية دونز تفترض ما يلى :

— أن جانبا كبيرا من النشاط والموارد فى التنظيم البيروقراطى لا يستغل فى تحقيق أهداف التنظيم ·

— انه من الصعب أن تتم مراقبة السلوك البيروقراطى مراقبة تامة ·

— انه كلما كبر حجم التنظيم كلما قلت فاعلية الرقابة التى يمارسها أعضاء الادارة العليا ·

— انه كلما كبر حجم التنظيم كلما أصبح التنسيق بين أجزائه أقل وأسوأ ·

— أنه كلما زادت جهود المشرفين فى الرقابة كلما زادت جهود المرؤوسين فى محاولة الافلات من الرقابة أو التغلب عليها ٠

— يترتب على الصراع بين المستويات والأجزاء المختلفة فى التنظيم انتقال السلطة والقوة الى المستويات الأعلى ٠

— أن محاولة الرقابة على التنظيم البيروقراطى الكبير تؤدى الى تعدد أجهزة الرقابة وتداخل أوجه نشاطها ٠ ويعبر دونز عن ذلك بما يسميه « قانون ازدواج الرقابة » ٠

— هناك اتجاه متزايد للمبالغة فى حجم وعدد تقارير وبيانات الرقابة بغض النظر عن طبيعة وأهمية الأعمال موضع الرقابة ٠

الجمود التنظيمى :

ينشأ الجمود التنظيمى نتيجة لبعد المسافة بين المستويات الدنيا من التنظيم وبين المستويات الأعلى ، وبالتالى فكلما كبر حجم التنظيم ، كلما أدى ذلك الى ابتعاد مراكز اتخاذ القرارات عن مراكز التنفيذ الفعلى الأمر الذى يقلل من حرية المستويات الدنيا فى الحركة ويخفض من قدرتها على التصرف ، كذلك تتجه عملية اتخاذ القرارات الى البطأ واستنفاذ وقت أطول ٠ وينعكس هذا فى شكل جمود فى العمل وبطء فى الاجراءات ٠ يتضح اذن من هذا العرض للنظرية الحديثة للبيروقراطية مدى اختلافها عن نظرية ويبر ٠ والصفة الأساسية التى تميز هذه الاتجاهات الحديثة فى دراسة البيروقراطية هى ادخال العنصر البشرى والبيئة المحيطة كمحددات أساسية للسلوك البيروقراطى ٠

نظريات التقسيم الادارى : Theories of Departmentalization

بعد ثبوت فشل نظرية البيروقراطية فى تقديم تفسير سليم للسلوك التنظيمى بدأ تيار جديد من التفكير فى موضوع التنظيم ينمو ويقوى ٠ وقد عبر كتاب كثيرون عن هذا التيار الجديد الذى نطلق عليه اسم نظريات التقسيم الادارى ٠

وتشارك نظريات التقسيم الادارى (أو الادارة الادارية) نظرية البيروقراطية خصائصها العامة من حيث التركيز على العمليات الداخلية للتنظيم ، والاهتمام بمظاهر الآداء المادى أو الفسيولوجى للعمال أى نظرتهم الى العمل من الناحية الفسيولوجية أساسا وليس من الناحية الانسانية ٠

والمشكلة الأساسية التى اهتمت بها نظريات التقسيم الادارى هى الآتية :

أخذا فى الاعتبار أن للتنظيم هدفا معينا يسعى للوصول اليه ، فانه من الممكن تحديد وحدات العمل الضرورية لتحقيق هذا الهدف وتتضمن تلك الأعمال عادة أنشطة مختلفة فى مجالات الانتاج والخدمات ٠ كذلك تنطوى تلك الأعمال على أنشطة رقابية وادارية مختلفة تهدف الى التنسيق بين وحدات العمل المختلفة وتأتى بعد ذلك عملية تجميع تلك الوحدات من العمل فى وظائف ، ثم تركيب الوظائف فى وحدات ادارية

صغيرة وتجميع الوحدات الادارية الصغيرة فى وحدات ادارية اكبر وهكذا الى أن تصل بالتنظيم الى عدد من الادارات العليا أو الرئيسية ·

والمعيار الأساسى الذى تستخدمه نظريات التقسيم الادارى هو أن تتم عمليات التنظيم تلك بشكل يجعل نفقات العمل والاداء أقل ما يمكن · وعلى هذا الأساس فان نظريات التقسيم تعطينا الأسلوب التقليدى أو الكلاسيكى فى التنظيم Organizing والذى يتلخص فى الخطوات الآتية :

- تحديد الهدف ·
- تعيين الأعمال والأنشطة اللازمة لتحقيق الهدف ·
- تجميع الأعمال أو الأنشطة المتماثلة أو المتكاملة فى وظائف (Jobs)
- تجميع الوظائف المتماثلة أو المتكاملة فى أقسام sections
- تجميع الأقسام المتشابهة أو المتكاملة فى ادارات departments

وتنظر نظرية التقسيم الى القسم أو الادارة (department) باعتباره مجموعة من الأنشطة ينبغى اعادة توزيعها على الافراد العاملين بالقسم أو الادارة وهنا تمثل مشكلة التوزيع Assignment Problem ركنا اساسيا من أركان النظرية حيث تنص على أنه فى حالة التنظيمات التى تتخذ شكلا هرميا فان اى عمل يجب أن يحتوى على أنشطة تتعلق بادارة واحدة فقط وهى الادارة التى يعمل بها الفرد القائم بالعمل ·

وقد حددت نظرية التقسيم الادارى أنه يمكن توزيع الأعمال على أجزاء التنظيم استنادا الى المعايير الآتية :

— الهدف أو الغرض	Purpose
— المرحلة أو العملية	Process
— الفـرد	Person
— المـكان	Place

ويرى جوليك (١) أن معيار التقسيم المناسب يختلف من تنظيم الى تنظيم آخـر بحسب الظروف السائدة والنتيجة المرغوبة ·

يتضح لنا اذن أن نظريات التقسيم الادارى تركز على عملية تقسيم التنظيم الى ادارات وبالتالى فهى تهتم بعنصرى التخصص specialization وتكوين الهيكل التنظيمى · ولايزال هدف الكفاءة هو ما تسعى نظريات التقسيم الادارى الى تحقيقه ولكن تركيز النظرية هو على أساليب ووسائل تحقيق الكفاءة · وفى هذا الصدد تحدد النظريات عددا من المبادىء التى يجب اتباعها مثل مبادىء وحدة الأمر ، وتحديد نطاق الاشراف ، وتعادل السلطة والمسئولية ، وغير ذلك من مبادىء التنظيم التقليدية ·

---

(١) Gulick, L. and Urwick, L. (eds.) Papers on the Science of Administration. N.Y. Institute of Public Administration, 1937.

الفصل الثالث

النظم الادارية

يقصد بالنظام الادارى ذلك الكيان المتكامل الذى يمثل الاطار العام للعمل الادارى فى مجتمع ما · والنظام الادارى Administrative System يمثل تركيبا معقدا يتكون من اجزاء متعاونة ومتفاعلة بحيث تتحدد الكفاءة الكلية للنظام فى ضوء التفاعلات بين أجزاءه وتختلف باختلاف مستويات الكفاءة لكل منها ·

ان هذا التصور للنظام الادارى يعتبر أن العمل الادارى فى مجتمع ما (أو فى أى جزء من أجزاء المجتمع) هو محصلة للتفاعل بين متغيرات عدة يمثل كل منها نظاما فرعيا Sub-system فى النظام الادارى الأكبر ·

وبذلك فان فهم وتحليل الادارة فى مجتمع ما (أو قطاع أو وحدة منه) والقدرة على التعرف على ما يجرى من انشطة وما يتخذ من قرارات يحتاج الى دراسة شاملة ومتكاملة لأبعاد النظام الادارى جميعا · ومن ثم نجد الاتجاه الحديث فى الدراسات المقارنة هو نحو الدراسة الشمولية Comprehensive Study التى تتناول بالوصف والتحليل والمقارنة ما يلى :

- الاطار العام للنظام الادارى ·
- مكونات النظام الفرعية ·

ونحن نستهدف الآن عرض تصور مبدئى لأبعاد النظام الادارى بصفة عامة مجردة Abstract .

يتكون النظام الادارى أساسا من عدة عناصر هى :

- فلسفة النظام Philosophy
- هيكل النظام Structure
- النظم والقواعد Systems and Rules
- الاجراءات والعمليات Procedures
- الأفــراد Personnel
- المستوى الفنى للنظام Technology

— ويقصد بفلسفة النظام تلك المجموعة من المفاهيم والأفكار والمعتقدات الأساسية التى تحكم النظام الادارى كله وتحدد مساراته وتوجه العمل الادارى · فهذه الفلسفة ستكون أساس تقسيم السلطات وتوزيع المسئوليات فى النظام الادارى · كما ستكون هى أساس تحديد مراكز اتخاذ القرارات · وتعين الفلسفة الادارية أسس التقسيم الادارى والتنظيمى ، ومعايير الاختيار والمفاضلة حين اتخاذ القرارات وأنماط السلوك الادارى المتوقعة من المسئولين فى مواقع العمل المختلفة ·

وتستمد الفلسفة الادارية عناصرها من النظم الاجتماعية والاقتصادية السائدة فى المجتمع ، كما تعكس درجة التقدم أو التخلف الاقتصادى والثقافى ·

وفى قليل من الحالات تتبلور هذه الفلسفة الادارية فى نصوص مكتوبة أو وثائق متكاملة (١) ، ولكنها فى أغلب الأحيان تكون غير مدونة وتمثل نوعا من العرف والتقاليد الادارية أكثر منها دستورا ثابتا ومحددا · وبذلك فان دراسة الفلسفة الادارية لمجتمع معين (أو قطاع أو مشروع ما داخل المجتمع) تحتاج دائما الى تحليل مصادر متنوعة من البيانات وتتبع أقوال وأعمال القادة الاداريين ودراسة قراراتهم وأساليبهم فى العمل ، كل ذلك لاستخلاص ما يمكن اعتباره فلسفة ادارية ·

ونحن نجد أن تحديد الفلسفة الادارية الحاكمة للنظام الادارى هى الخطوة المنطقية الأولى فى التعرف على النظام وفهم مكوناته وأسس تركيبه وحركيته كذلك فان تتبع ما يطرأ على الفلسفة الادارية من تغيير أو تطور يسهم فى التنبؤ بما سيحدث من تحولات تنظيمية وادارية فى المجتمع ·

ولعلنا نعتقد أن ما يتردد فى مصر الآن عن « الانفتاح » يمثل بداية لفلسفة ادارية يمكن أن تتكامل لتكون مرشدا هاما فى احداث التنمية الادارية والاقتصادية والاجتماعية المستهدفة ·

وجدير بالذكر أن الفلسفة الادارية للمجتمع كثيرا ما تتداخل مع فلسفته الاقتصادية أو الاجتماعية (كما هو الحال فى الدول الشيوعية حيث يعتبر الفكر الماركسى هو أساس الفلسفة الادارية والاقتصادية) · كذلك قد تستمد الفلسفة الادارية جانبا أساسيا من مفاهيمها من العقيدة الدينية التى يؤمن بها المجتمع · ولقد كان المجتمع الاسلامى الأول مثال جيد على تأثر الادارة بأحكام الدين ·

---

(١) مثل على ما يمكن اعتباره فلسفة ادارية مدونة ما يصدر عن بعض الأحزاب العقائدية فى دول العالم الاشتراكى من مواثيق تتضمن أسس ما يراه الحزب من مفاهيم لتنظيم الأعمال الادارية فى الدولة ·

— أما هيكل النظام فانه تعبير يشير الى البناء التنظيمى العـام وأسلوب تقسيمه قطاعيا ومستويات تقسيمه رأسيا : مثال ذلك أن الهيكل الادارى العـام فى كثير من دول العالم ينقسم الى قطاعات رئيسية ثلاث هى :

— قطاع الادارة العامة (الحكومة المركزية) ·
— قطاع الادارة المحلية ·
— قطاع الأعمال ·

كذلك قد تختلف المستويات التنظيمية فى الهيكـل العام للنظام الادارى فحيث نجد فى بعض النظم تداخـلا أو تباعـدا بين المستويات التنظيمية يمـكن أن نتصـور التقسيمات الرأسية الأساسية الآتية فى أغلب النظم الادارية فى العالم الحديث :

— مستوى الرئاسة (قيادة الدولة) ·
— مستوى القرار التخطيطى (الوزراء ومن فى حكمهم) ·
— مستوى القرار الاجرائى (وكلاء الوزارات ومن فى حكمهم) ·
— مستوى القرار التنفيذى (مديرو العموم ومن فى حكمهم) ·
— مستوى الاشراف المباشر (رؤساء الوحدات التنفيذية) ·
— مستوى التنفيذ ·

هذا ويمكن تصور انقسام كل من المستويات السابقة الى مستويات فرعية داخلية بحسب نطاق الاشراف المناسب وطبيعة النشـاط · ومن الأمور الجديرة بالاهتمـام أن كثيرا من الدراسات الادارية المقارنة فى الدول النامية تضع تركيزا خاصا على هـذا العنصر فى النظام الادارى · كما أن أغلب محاولات تطوير واصـلاح النظام الادارى فى هذه الدول يتجه أول ما يتجه الى محاولة اعادة تشكيل وبناء الهيكل ·

— النظم والقواعد هى العنصر الثالث فى النظام الادارى لمجتمع ما · وتلك النظم تحتوى مجموعات القوانين واللوائح والتعليمات التى تتخذ أساسا فى الاختيار والمفاضلة حين اتخاذ القرارات · وتمثل تلك القوانين واللوائح المعايير التى يجب أن يتبعها الادارى حين يمارس نشاطا معينا · وتتمسك كثير من النظم الادارية فى الدول النـامية بحرفية هذه القواعد وتعتبـرها هـدفا فى حد ذاته الأمر الـذى ينعكس فى صورة تجمد للعمل الادارى وتعقد فى اجراءاته وارتفاع تكلفة الأداء بصفة عامة · ولعل الشكوى الأساسية فى تلك الدول هى تخلف القوانين وتناقضها وعدم تناسبها مع طبيعة الظروف والأوضاع السائدة ، وعدم القدرة على احداث تطورات متعادلة فيها تتمشى مع التطورات الاقتصـادية والاجتماعية والسياسـية سواء المحلية منها أو الخارجية ·

ولذلك نجد أن من أهم مداخل الاصلاح الادارى فى الدول النامية ذلك المدخل القائم على أساس احداث تعديلات واصلاحات تشريعية تستهدف تجديد القوانين وتطويرها بما يتوافق مع الأوضاع السائدة فى المجتمع من ناحية ، وبما يهيىء مناخا افضل للتطوير الادارى من ناحية أخرى ·

— وتشكل مجموعة الاجراءات عنصرا رابعا فى النظام الادارى وهو من العناصر ذات الأهمية الخاصة حيث يتحدد النمط العام لكفاءة النظام بحسب فعالية الاجراءات وبساطتها وتناسب تكلفتها من الوقت والجهد البشرى والمال مع العائد منها · ومجموعات الاجراءات هذه تمثل فى كثير من الدول النامية نقطة اختناق رئيسية تتسبب فى تعويق الأداء وارتفاع تكلفته حيث تتكون الاجراءات من تراكمات تاريخية لم تكن محلا للدراسة أو الاختبار · ومن ثم تنصب جهود الاصلاح الادارى عادة على محاولة تبسيط الاجراءات وتطويرها بحيث تحقق أهدافا واضحة ومحددة · والفكر الادارى فى الدول النامية (أو المتخلفة) يتجه عادة نحو تقديس الاجراءات واعتبارها غاية فى ذاتها ، بينما الاجراءات فى النظم الادارية المتقدمة هى مجرد وسائل وأدوات لتحقيق غايات ادارية معينة ·

— وثمة عنصر آخر هو الأفراد الذين يشغلون وظائف النظام الادارى على اختلاف مستوياتها وأهمياتها النسبية · ولقد اختلفت النظرة الادارية نحو أفراد النظام الادارى على مر السنوات ، فقد كانت نظرية البيروقراطية تعتبر أن الفرد هو أداة رئيسية فى التنظيم البيروقراطى يجب أن يتصف بمواصفات محددة تكون هى أساس اختياره للوظيفة · والبيروقراطى طبقا لنظرية ماكس ويبر يجب أن يتجه كلية نحو العمل وهو يفصل بين حياته العامة وحياته الخاصة ـ ومن المفترض أنه يشغل وظيفته مدى الحياة حيث يحدد له التنظيم سلطاته وواجباته وفقا لتسلسل ادارى محدد · ثم جاءت نظريات الادارة العلمية لتؤكد تلك النظرة الآلية للفرد الى أن تطورت هذه النظرة تحت تأثير نظرية العلاقات الانسانية والعلوم السلوكية الحديثة ·

وانطلاقا من الاقتناع بأهمية العنصر البشرى فى النظام الادارى ، وخاصة المستويات القيادية من الأفراد ، فقد تركزت جهود الاصلاح والتطوير الادارى فى كثير من الدول النامية فى محاولة اعداد وتدريب هذه القيادات الادارية ·

— وأخيرا ، فان المستوى التكنولوجى المستخدم فى النظام الادارى يمثل عنصرا هاما يحدد بالتفاعل مع العناصر الأخرى مستوى كفاءة النظام كله · ويقصد بالمستوى التكنولوجى درجة استخدام الأساليب والطرائق الادارية العلمية الحديثة مثل أسلوب الموازنات التخطيطية ، وأساليب بحوث التسويق والاختيار العلمى للأفراد وتخطيط القوى العاملة الى آخر تلك الأساليب المتطورة التى تبلورت فى نهاية الستينات فى الاستخدام الواسع النطاق للحاسبات الالكترونية فى مختلف أوجه النشاط الادارى ·

تلك كانت عناصر النظام الادارى وسوف نعرض فيما يلى لبعض نماذج من الأنظمة الادارية لمحاولة تجسيد هذه الأفكار السابقة ·

الأنظمة الادارية الكلاسيكية ـ فرنسا وألمانيا :

يطلق على الأنظمة الادارية فى كل من فرنسا وألمانيا نظام كلاسيكى نظرا للتطابق الشديد بين كل منها وبين النموذج البيروقراطى الأساسى لماكس ويبر Max Weber. وبرغم التطورات السياسية العنيفة التى مرت بكل من الدولتين منذ القرن الثامن عشر الا أن النظام الادارى بكل منها لم يتغير كثيرا فالنظام الادارى الذى قام فى فرنسا مثلا لخدمة الملكية قد تحول ولاءه الى الأمة ذاتها بغض النظر عن شكل نظام الحكم (١) ٠

ولقد لعبت النظم الادارية البيروقراطية فى فرنسا وألمانيا دورا هاما فى وضع السياسات العامة للدولة وتخطيط برامجها ٠ وقد كان هذا الدور الهام نتيجة طبيعية لتوحيد البيروقراطية وحاجة الأنظمة السياسية التابعة الى الاعتماد على البيروقراطية القائمة ذات الرسوخ والسيطرة والقدرة على تسيير الشئون العامة ، ومن ثم أصبحت البيروقراطية الحكومية فى موقف يمكنها من التأثير على الأجهزة السياسية حيث استطاعت بصلاحيتها واستمرارها أن تعوض القيادة السياسية الضعيفة والمتغيرة ٠

وتتميز البيروقراطيات الكلاسيكية فى فرنسا وألمانيا بالسمات العامة المميزة للنموذج البيروقراطى التقليدى وأهمها :

- اعتبار الموظف العام عضو فى هيئة تمثل الدولة وتتوحد معها ومن ثم فهو يتحدث باسم الدولة ويعمل لصالحها الأمر الذى يجعله يميل الى اعتبار نفسه مالكا لقدر من السيادة على الآخرين ٠

- أن الخدمة العامة تمثل خط وظيفى مستمر للموظف Career ويرتبط الدخول فى سلك الخدمة المدنية بالنظام التعليمى ويتناسب المستوى الوظيفى مع درجة التأهيل العلمى للموظف ٠

- يمثل اعداد الفرد للخدمة المدنية جزءا هاما من النظام الادارى ، ففى فرنسا توجد المدرسة القومية للادارة التى أنشئت سنة ١٩٤٥ م Ecole Nationale d'Administration وفيها يدرس الطالب لمدة أربع سنوات نظريا وتطبيقيا ليتم اعداده لوظائف الادارة العليا فى الدولة ٠ أما فى ألمانيا فيتم تدريب الموظف داخل الخدمة لمدة ثلاث سنوات ونصف قبل أن يؤدى الامتحان النهائى الذى يؤهله للتعيين فى الوظائف الادارية العليا ٠

- تكفل الخدمة العامة للموظف ضمانات أساسية منها العمل المستقر والترقيات المقيدة بقواعد موضوعية كذلك توجد ضمانات واضحة ضد فصل الموظف ٠

---

(١)بدأت فرنسا تشهد بداية لتحولات ادارية واضحة فى عهد الرئيس الحالى فرنسوا ميتران حيث يتجه الى تأكيد لا مركزية الادارة وتنشيط الحكومات المحلية ٠

ان السمة الغالبـــة فى النظم الادارية الكلاسـيكية هى وضـوح نمط التفكير البيروقراطى الذى يعتمد بدرجة كبيرة على توفر نظم واجراءات مرسومة بدقة تحـدد مسار العمل الادارى وتحكم القائم بالعمل وترشده ·

واذا حاولنا تبين أهم عناصر النظام الادارى بالنسـبة لهذه النظم الكلاسـيكية ورتبناها من حيث الأهمية النسبية لوجدناها كالآتى :

— يأتى عنصر الهيكل فى المرتبة الأولى من الأهمية حيث تركز النماذج البيروقراطية التقليدية على اقامة البناء التنظيمى الرسمى Formal Structure ·

— ويأتى عنصر النظم والقواعد فى المرتبة الثانية نظرا للتركيز الذى توليه النمـاذج الكلاسيكية لفكرة « القاعـدة » فكل شىء فى التنظيم البيروقراطى تحكمه وتنظمه قواعد ولوائح وقوانين ضمانا للوحدة فى التفكير والنمطية فى الأداء ·

— بعد ذلك يحتل عنصر الاجراءات مرتبة تالية فى الأهمية والاجراءات (أى الروتين Routine) فهو سمة أساسية فى التنظيم البيروقراطى تسبب كثيـرا مما يوجه اليه من انتقادات حيث تتحول الى غاية فى حد ذاتها وتصل الى درجات من الجمود حين يصر الموظف البيروقـراطى على تطبيق نص القاعـدة والالتـزام بحـرفية التسلسل الاجرائى دون مراعاة للظروف المتغيرة ·

ولاشك أن النظم الادارية الكلاسيكية تتضمن العناصر الثلاثة الباقية (الفلسفة ، الأفراد ، التكنولوجى) ولكنها لا تمثل جانبا كبيرا من الاهتمام ومن ثم لا تشكل خطورة كبيرة فى تحديد كفاءة النظام الادارى العام ·

النظم الادارية فى الولايات المتحدة الأمريكية وفى بريطانيا :

تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية من أكثر دول العالم تقدما فى المجال الادارى ، كذلك فان بريطانيا تتمتع بنظـام ادارى وان يكن أقل تقـدما من مثيله فى الولايات المتحدة ، الا أنه يعتبر متقدما بالقياس الى النظم الادارية فى غيرها من دول العـالم الغربى ·

ولقد اخترنا الجمع بين بريطانيا والولايات المتحدة برغم ما بينهما من اختلافات لأنهما بعكس فرنسا وألمانيا يتسم تاريخهما السـياسى بالثبات النسبى فالظـروف قد سمحت لهما بتطوير مؤسساتهما السياسية بدون هزات عنيفة أو تغييرات مفاجئة · فقد حققت بريطانيا تكاملها السياسى فى بداية القـرن السـابع عشر ، والتراث السـياسى للولايات المتحدة يرجع فى كثير منه الى بريطانيا ، ولقد أطلق اسم الثقافة المدنية على السمات السياسية التى يشتركان فيها ، وتوصف بأنها ثقافة مساهمة وجماعية ترتكز على الاتصالات والاقناع ، ثقافة تسمح بالتغير دون عنف ، ومادامت الثقافة السياسية والهيكل السياسى على توافق فان النظام السياسى يتسم بالاستقرار والشرعية ·

وقد كان نتيجة هذا النمط المتدرج من التطور السياسى على الادارة العامة أن تمكن النظام الادارى من أن يتشكل تدريجيا بطريقة تعكس التغييرات السياسية وتتلازم معها ولكن كان للنظام السياسى فى كل ذلك كامل التحكم ، ولم يحدث مرة أن دعى الجهاز الادارى ليضطلع بالأعباء الكاملة للحكم بسبب انهيار فى الجهاز السياسى · وكان لهذه الخلفية آثار عميقة على تكوين البيروقراطيات البريطانية والأمريكية وصفاتها السلوكية ودورها السياسى ، وبالمقارنة بفرنسا والمانيا نجد أن الخدمة المدنية فى بريطانيا وأمريكا قد تأخرت طويلا فى أن تتسم بالمهنية وبالصفات الهامة الأخرى للنمط التقليدى للبيروقراطية ، فلم يصبح الاختيار لها على أساس الجدارة فى بريطانيا الا فى أواسط القرن التاسع عشر أما فى الولايات المتحدة فلم يحدث الا اصلاح جزئى فى ١٨٨٣ لتصبح على أساس تنافسى ، ولم تصبح البيروقراطية ذات صلاحية فى الدولتين الا بعد أن قررت الأجهزة السياسية فيهما ضرورة ذلك ·

وفى مثل هذه الثقافات السياسية ينظر المواطنون الى البيروقراطية على اعتبارها تقوم بدور الخدمة وتخضع لرقابة سياسية حازمة مهما كانت خبرة البيروقراطى ومهما كان تدخله فى دراسة البدائل السياسية ، غير أنه داخل هذا الاطار يبدو أن للخدمة البريطانية ميزة فى المكانة عن الأمريكية وان كانت توجد شواهد على أن الثغرة بينهما تضيق بفقد الخدمة البريطانية لبعض مكانتها وكسب الأمريكية لمزيد منها ·

وتوجد كذلك فروق فى التكوين وفى العمل ، فالخدمة المدنية البريطانية تفضل فى الاختيار للوظائف العليا أن يكون على أساس اختبارات تنافسية فى عديد من الموضوعات تتوازى مع ما يدرس فى الجامعات لخريجيها ، بينما التقليد الأمريكى يضع اختبارات متخصصة وعملية تتطلبها مواصفات الوظائف · والسلك الوظيفى فى بريطانيا يقيد الى أكبر حد تنقلات الأفراد من والى الأجهزة الحكومية وغير الحكومية بينما مثل هذا التحرك فى الولايات المتحدة ميسر بل يقابل بالتشجيع · وهذه الصفات مع طبيعة أكثر انفتاحا للمجتمع الأمريكى ومع تسهيلات أكبر للدراسة العليا قد جعل البيروقراطية فى الولايات المتحدة أكثر تمثيلا للمجتمع ·

وفى اطار البيروقراطية نجد أن البريطانيين قد حددوا معالم أولئك الذين يشغلون وظائف المسئولية الادارية العليا وهم حوالى ٣٫٥٠٠ شخصا يعملون فى وضع السياسة والتوجيه والرقابات الادارية الخاضعة للاشراف الوزارى ويختارون ويدربون منذ حداثتهم لمثل هذه المسئوليات ، أما فى أمريكا فان خلق طبقة من كبار الاداريين لهم بعض وليس كل سمات الطبقة الادارية البريطانية قوبلت بمقاومة شديدة لتعارض ذلك مع روح واحتياجات الخدمة المدنية الأمريكية

ويلعب كبار البيروقراطيين فى كل من بريطانيا وأمريكا دورا أساسيا فى وضع القرارات الحكومية ولكن على مبادىء مختلفة ، فالبيروقراطى البريطانى يعمل فى هذا المجال على أساس الحيدة والتجهيل فهو يقدم نصيحته للوزير المسئول سياسيا ولكنه ملتزم أن ينفذ باخلاص القرار الذى يصدر مهما كان اتجاهه · ومبدأ التجهيل يعنى حماية القيادة السياسية له بعدم الكشف عن النصيحة التى تقدم بها وهذا النظام

يخفى عن الرأى العام مدى وطبيعة دور البيروقراطى فى وضع السياسة ولكنه يسمح له بالعمل فى هذا المجال تحت التوجيه الوزارى ٠

أما فى النظام الأمريكى فالعلاقة بين الادارى الكبير ورئيسه السياسى على كثير من الغموض ، فهو يقدم خدمة متخصصة ولكنه مرتبط بالقرار السياسى الذى يفضله وقد يستدعى أمام الكونجرس ليدافع عنه فالخط بين البيروقراطية والسياسة غير واضح تماما ولكن هذا النظام يعتبر أقل انغلاقا وأكثر تنافسية بحيث أن رجل الادارة الأمريكى الذى يكسب مكانة عالية ودائمة فى المجتمع هو ذلك الذى يكسر قناع التجهيل ويصبح شخصية جماهيرية ٠

الادارة المجددة ـ اليابان :

فى قرن من الزمان استطاعت اليابان أن تتحول من مملكة آسيوية معزولة عن العالم الخارجى ولها طابعها الاقطاعى الى المجتمع الآسيوى الوحيد المتقدم وفى هذا التحول لعبت البيروقراطية ـ مدنية وعسكرية ـ دورا قياديا ٠

كان ما يدعى « الاقطاع المركزى » الذى بدأ عام ١٦٠٣ قد أقام بيروقراطية مدنية لها سماتها الوراثية فاختيار البيروقراطيين كان يقتصر على العائلات الاقطاعية وكانت التعيينات والترقيات والفصل من اختصاص الرؤساء ، والسلطات والمسئوليات الوظيفية غير محددة وكان يسود نقص كبير فى الكفاءة ، ومن ثم جاء عام ١٨٥٣ ليعجل مجىء الأزمة التى قضت على هذا النظام تحت ستار استعادة الامبراطور لمركزه الشرعى ، وصاحب هذه الحركة تغيير فى نظام البيروقراطية اذ أصبح يحشد لها الأفراد الموهوبين ومن بينهم كثير من ذوى المكانة الاجتماعية المنخفضة ، وأصبحوا جزءا من ارستقراطية ذهنية تعرضت باحترام وتقدير للثقافة الغربية ٠

ثم حدثت حركة (ميجى) الاصلاحية (١٨٦٧ ـ ١٨٦٨) وأدت الى دستور ١٨٨٩ وأرسى القائمون بحركة التجديد هذه مبدأ مشاركة السلطة بين الجماعات التى ظلت طويلا تتصارع عليها واحدى هذه الجماعات كانت تتكون من كبار البيروقراطيين المدنيين وذلك الى جانب باقى الجماعات من شاغلى الوظائف الحكومية المدنية والبيروقراطية العسكرية وزعماء الأحزاب السياسية المحافظة وممثلى رجال الأعمال والنبلاء ٠ وبرغم أن هذه الحركة كانت تعمل على التجديد ، فانها لم تكن تشجع اقامة نظام سياسى ديمقراطى واتخذت نموذجا لها ألمانيا الامبريالية فى تفضيلها للملكية والرقابة الارستقراطية التقليدية ونجحت فى كبت الاتجاهات نحو المساهمة الشعبية فى الحكم وحافظت على هذا النظام فى الوقت الذى تتقدم فيه الدولة اقتصاديا بمعدلات سريعة ٠

ثم أصبحت البيروقراطية فى وضع يمكنها من القيام بدور قيادى فى هذا الطراز من التجديد فتناول الاصلاح ادخال الاختيار عن طريق الامتحان فى ١٨٨٠ من بين

خريجى الجامعــات وخاصة جامعة طوكيو الامبراطورية • ولم يكن البيروقــراطى يهيىء كخادم عام بل كان ينظر اليه كخادم للامبراطور له مكانة سياسية واجتمــاعية عالية يحظى بها من ارتباطه الامبراطورى • وبرغم الجهود الاصلاحية التى بذلت منذ الحرب العالمية الثانية فلازال هذا التقليد يتحكم فيها •

وكان الدخول الى المراتب العليا للبيروقراطية محدود تقيده سلسلة من الخطوات التأهيلية وبرغم زيادة حجم الخدمة المدنية الى خمسة أضعافها ما بين ١٩٤٠ ، ١٩٦٠ فان البيروقراطية العليا تتكون من مجموعة صغيرة نسبيا لا تزيد عن أربعة آلاف حيث لا يستطيع الوصول اليها سوى أبنــاء الطبقة العليــا والطبقة الوسطى من القادرين على الاعــداد التعليمى المطلوب • والخــدمة سلك وظيفى يرتبط الفــرد فيها بوزارة واحدة ، والنقل الأفقى يكاد يكون نادرا وهذا يجعل التعاون عبر الوزارات من الأمور العسيرة •

والبيروقراطى اليابانى قد يستغرقه وضع القــرارات السياســية وقد يدخل الى الحياة السياسية الفعلية فالنشاط السياسى جزء من التقليد البيروقراطى وقد قوى دور البيروقــراطية نتيجة للضعف النسبى للســلطة التشريعية وللتقييد المتــزايد للادارة الحكومية وحاجتها الى خبرة البيروقراطية • ونتج عن ذلك وخاصة فى السنوات الأخيرة ارتباط متزايد بين الخدمة المدنية العليا والحزب الديمقراطى الحر الحاكم وجماعات المصلحة خارج الحــكومة ، لــذلك يتهم قادة الحــزب بالسعى الى كسب التحــكم فى البيروقراطية باجراء الترقيات والتخفيضات على اسس حزبية ، كما أن قدرا كبيرا من الفســاد يحكم العلاقات بين البيروقراطيين وأصحاب المصــالح الــذين يســعون الى التأثير على البيروقراطيين بوعود بوظائف شرفية بعد التقاعد وبهدايا عينية أو رشاوى فعلية •

وفى السنوات الأخيرة كذلك زاد عدد أعضاء المجالس النيابية وعدد الوزراء من بين البيروقراطيين المتقاعدين وهم جميعا أعضاء فى الحزب الديمقراطى الحر وهــذا يعنى انهيار جزئى بين البيروقراطية وزعامة الحزب السياسى الحاكم مما يشير الى أن عددا من الطبقة البيروقــراطية ينتمون الى الصفوة السياســية فى اليــابان وأن البيروقراطية لاتزال جزءا هاما من هيكل الســلطة الحاكمــة وعلى ذلك فان اليابان سواء فى الماضى أو فى الحــاضر قد أضفت على بيروقراطيتها العليا وضــعا للســلطة السياسية المركزية يفوق ما يمنح للبيروقراطيات فى الدول المتقدمة الأخرى •

بعض الأنماط الإدارية الرئيسية فى الدول النامية :

تتميز الدول النامية Developing Countries بصفات خاصة تنعكس على النظم الادارية بها ، وفيما يلى أهم الأنماط الادارية السائدة فى هذا الجزء من العالم :

— ان النمط الأساسى للادارة العامة منقول وليس أصــيل ، فكل الدول بما فيها تلك التى تخلفت من الاستعمار الغربى قد حاولت أن تدخل بعض عناصر التجديد من

الادارة البيروقراطية المغربية وعادة ما تصبغهـا فى نموذج ادارى قومى خاص بهـا ، أما الـدولة التى كانت مستعمرة فانها تشـبه دون شك الدولة الأم برغم استقلالها عنها ، فدولة كانت تستعمرها بريطانيا أو فرنسا أو الولايات المتحدة لها ميزة على دولة كانت تستعمرها أسبانيا أو البرتغال أو بلجيكا أو هولندا ٠

ويتضمن التراث الادارى الاسـتعمارى سـمة واضحة لها اثارها الباقيـة ، فالاستعمار البريطانى أو الفـرنسى مثـلا كان يضع النظام الادارى الذى يتـلاءم مع متطلبات الحـكومة المستعمرة أكثر من الحـكومة الأم فقد كان أكثـر سيطرة وترفقا ولازالت هذه الآثار باقية فى بيروقراطيات الدول الحـديثة وهـذا لا يعنى أن الأنظمة المستعارة من الخارج تكون أقل ملاءمة من تلك التى كان يجب أن تنشأ داخليا وانما يعنى ضرورة تعديلها بعد الاستقلال وفقـا للظـروف المتغيرة ولتوجيهها نحو تحقيق أهداف التنمية ٠

— تفتقر البيروقراطيات الى القوى البشرية الماهرة اللازمة لبرامج التنمية ولا يعنى هذا أنها تفتقر الى القوى البشرية العاملة ، بالعكس انها تعانى من البطالة المقنعة وزيادة العمالة وانما المقصود هو الافتقار الى الاداريين المدربين الذين لهم قدرات ادارية ومهارات تطويرية وصلاحية فنية ٠ وبرغم أن هذا قد يعكس نظاما تعليميا غير صالح فانه بالضرورة أيضـا لا يعنى نقصـا فى جملة الدرجات الجامعية ، فبلاد كبيرة كالهند ومصر مثلا تعانى فائضا ممن أهلـوا لأعمال ليست فى حاجة اليهم ٠

وهذه الثغرة بين العرض والطلب للمراكـز الادارية المسئولة لا يمكن تفاديهـا ولا يمكن علاجها الا بجهود تدريبية مضنية تتطلب وقتا طويلا ، ويرجع هذا النقص الى أن الدول بعد استقلالها تتعجل الاستغناء عن الأجانب المدربين لتخليص بيروقراطيتهـا منهم فى الوقت الذى لا تجد فيه من الوطنيين من يحل محلهم وقد يتعقد الأمر أكثر كما حدث فى بورمـا وأندونيسيا حيث تبين أن الاداريين الوطنيين الـذين خدموا أثنـاء الاستعمار قد لا يرغبون فى البقاء أو قد يستغنى عنهم على اعتبارهم أدوات للاستعمار ولا يوجد حل قصير الأجل لمشكلة القدرة الادارية فى معظم الدول الجديدة ٠

— وهناك اتجاه ثالث فى هذه البيروقراطيات هو تأكيد اتجاهات غير انتاجية أى أن النشاط البيروقراطى يحقق أهدافا غير انجاز البرامج ويشير (ريجز) (١) الى ذلك بأنه تفضيل البيروقراطيين لاهتمامات ذاتية على اهتمامات عامة ويبدو هذا فى أشكال عديدة من أكثرها بروزا الاستمرار فى الأخذ بقيم من الماضى التقليدى فى

---

(١) Riggs, Fred, Administration in Developing Countries. Boston : Houghton Mifflin Co., 1964.

هيكل اجتماعى غير تقليدى كالقيمة المرتبطة بالمكانة المبنية على السمات الشخصية وليس على الانجاز والتخلص من ذلك يتطلب ربط المكانة بالتفوق فى العمل وليس بالصلات الشخصية ٠

وتتاثر عمليات ادارة الأفراد بدرجة كبيرة بنفس هذه الاعتبارات اذ برغم الأخذ بنظام الجدارة فان الاختيار البيروقراطى للوظائف ينحرف الى الاعتبارات الشخصية وبالمثل تتاثر عمليات كالترقيات واسناد الأعمال والفصل وغيرها من شئون الأفراد فى الخدمة كما يشيع الفساد بدرجات تتفاوت ما بين دفع مبالغ ضئيلة لصغار الموظفين لانهاء أعمال بسيطة الى مبالغ طائلة لرشوة كبار البيروقراطيين فى خدمات خطيرة ٠ وأخيرا يوجد اتجاه شائع فى استخدام الخدمة العامة كبديل لبرنامج الضمان الاجتماعى أو وسيلة لتخفيف مشكلة البطالة وهذا دون شك أحد الأسباب التى تسبب فائضا ضخما بين صغار الموظفين ٠

الباب الثانى

هيكل الادارة العامة فى مصر

الفصل الرابع : الانفتاح والادارة المصرية ٠

الفصل الخامس : الادارة الحكومية ٠

الفصل السادس : ادارة القطاع العام ٠

الفصل السابع : الادارة بالحكم المحلى ٠

الفصل الرابع

الانفتـــاح والادارة المصرية

المعنى الدقيق للانفتاح :

اننا نتصور الانفتاح فى معناه الدقيق والعميق باعتباره اعترافا بقوانين الحركة الطبيعية فى مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية سواء على الصعيد المحلى أو الخارجى · ونقصد بذلك أن الانفتاح فى حقيقته هو (ازالة القيود والمعوقات التى تعترض حركة المتغيرات الطبيعية فى المجتمع المصرى والتى تعوق بالتـــالى تقدم المجتمع نحو النمو الاقتصادى والاجتماعى والسياسى والثقافى نموا طبيعيا متوازنا متصاعدا باستمرار) ·

ان الانفتاح اذن هو عودة الى الطبيعة وابتعـــاد عن الأنمـــاط والهياكل التنظيمية والأساليب والسياسات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التى قصد بها فى مرحلة من تاريخنا أن تكون بديلا لعوامل الحركة الطبيعية · ولابد أن نوضح ما سبق بكل دقة ، فليست دعوى الانفتاح بالمعنى المتقدم خروجا على مفاهيم التخطيط أو الرقابة العـــامة لمجالات الحياة المختلفة ، ولا هى ترويج لمجتمع يفتقد الضوابط أو عوامل وقوى التنظيم والانضباط · وليست الحركة الطبيعية التى نقصدها هى الفوضى أو التضارب أو اطلاق التناقضات بين الأنشطة والجهود لعناصر المجتمع المختلفة · ولكن ما نقصده بالعودة الى الطبيعة هو أن تعاد صياغة التنظيم الاقتصادى والسياسى والاجتماعى فى مصر بحيث تتاح لعناصر الانتاج ومصادر الثروة القومية (العامة والخاصة) وما يمكن أن يدعمها من الموارد الأجنبية ، أن تشارك فى استثمار الفرص الاقتصادية وتكوين الناتج القومى متحررة من القيود البيروقراطية ومتخذة الأنماط المتناسبة مع المنطق الاقتصادى والادارى السليم ، تحكمها فى ذلك وتوجهها المعايير الاقتصادية والادارية العلميـــة وطبيعة العلاقات التى تعكس ظروف العرض والطلب والقيم الحقيقية لما تقدمه من انتاج أو خدمات · كل ذلك فى اطار من الأهـــداف والسياسات والخطط القومية الدقيقة التى تضيف عنصر الضبط والتحكم الرشيد فى مسار الاقتصاد القومى وفاء للمصلحة القومية الشاملة ·

ان الانفتاح بمعنى أوضح وأدق هو العودة الى أنماط التنظيـم الاقتصــــادى والسياسى والاجتماعى التى تسمح بحرية الحركة الكاملة لقوى الانتاج وطاقات العمل الوطنى فى خدمة الأهداف القومية ، متحررة فى ذلك من كل أشكال القيود البيروقراطية

والقانونية التى تعوق الانطلاق الاقتصادى وتضعف من الديمقراطية السياسية ومن ثم تشل العدالة الاجتماعية وبالتحديد ، فان الانفتاح يعنى فى تصورنا ما يلى :

- اطلاق قوى الانتاج الوطنى وطاقاته فى القطاع العام وتحريرها من قيود السلطة المركزية وأجهزة الرقابة المتعددة وتحميل قياداتها المسئولية كاملة وتفويضها الصلاحيات المتناسبة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية القومية المحددة لها مسترشدة فى ذلك بالمعايير الاقتصادية والادارية السليمة ومراعية الظروف والأوضاع المتغيرة للبلاد ، ومن ثم تتم محاسبة الادارة ومساءلتها بقدر الانجازات والنتائج المحققة .

- اطلاق قوى الانتاج الوطنى ومصادر الثروة للرأسمالية الوطنية واتاحة الفرصة لها للمشاركة الايجابية فى دعم الاقتصاد القومى وتحقيق معدلات النمو فى قطاعات الانتاج والخدمات التى تتناسب وطبيعة المبادرات الخاصة ، واعتبار القطاع الخاص الوطنى مكملا للقطاع العام وليس منافسا له والتحرر من عقدة الخوف من الاستغلال أو السيطرة الرأسمالية .

- اطلاق الطاقات الكامنة فى المؤسسات والهيئات والأجهزة العاملة فى قطاعات الخدمات بالدولة وتحريرها من السلطة المركزية للدولة ورفع الوصاية الحكومية عنها واتاحة الفرصة لها للاسهام فى حركة اعادة البناء الاجتماعى والثقافى والاقتصادى باعتبارها هيئات لها استقلالها الكامل وتتحمل مسئولياتها بوضوح ، وذلك فى اطار خطط تشارك فى وضعها وفى ضوء سياسات تسهم فى صياغتها .

- اتخاذ المعايير الاقتصادية والادارية السليمة أساسا فى اختيار المشروعات الاقتصادية ومشروعات الخدمات ، والاعتماد على تلك المعايير فى تقييم الانجازات وتقرير الاستمرار فيها أو أشكال التغيير الواجبة لضمان التشغيل الاقتصادى لتلك المشروعات .

- الاعتماد على حركة العلاقات الاقتصادية والادارية الطبيعية فى ضبط التقدم الاقتصادى واتاحة الفرص لعوامل السوق (عرض وطلب) لاظهار القيمة الحقيقية لما يجرى من أنشطة واصدار الاحكام الموضوعية على كفاءة ما يتم من انجازات .

- تهيئة الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الكفيلة باستقطاب عناصر الانتاج الخارجية وتأمين مشاركتها فى تنمية الاقتصاد القومى بما يدعم الطاقات والموارد الوطنية ولا يتناقض معها . ومفهوم الانفتاح فى هذا الصدد لا يقتصر على استيراد رأس المال العربى أو الأجنبى ، ولكنه يتضمن أيضا استقطاب الخبرة الادارية المتقدمة واستيعاب التكنولوجيا المتطورة واتاحة الفرصة كاملة لمواقع الانتاج والخدمات الوطنية أن تتفاعل مع حركة التقدم العالمى وتنصهر معها والابتعاد عن محاولات الحماية السلبية أو الدعم المظهرى لتلك المواقع بعزلها عن تيار المنافسة العالمية .

مما سبق يتضح أن مفهومنا عن الانفتاح يتميز بما يلى :

- أنه مفهوم شامل يستوعب كل مجالات وأبعاد العمل الوطنى ولا ينحصر فى مجال معين ·
- أنه مفهوم يرتكز فى الأساس على دعم وتحرير الطاقات والموارد الوطنية أولا ثم يستعين بالطاقات والموارد الخارجية ثانيا ·
- أنه مفهوم عقلانى يتحرر من الروابط الانفعالية أو القيم العاطفية التى تحـــد من الرؤية الموضوعية للأمور ·

أبعـــاد الانفتـــاح :

بناء على المفهوم السابق للانفتاح ، فاننا نتصور له أبعادا أساسية هى :

— الانفتاح الفكرى ·

— الانفتاح الادارى ·

— الانفتاح الاقتصادى ·

الانفتـــاح الفكرى :

ويأتى فى المقدمة بالنسبة لسياسة الانفتـــاح الشامل حيث ينتج عن الانفتـــاح الفكرى الفلسفة الجـديدة التى سوف ترشـد العمل القومى فى مساراته المستقبلة · وتنبع ضرورة الانفتاح الفكرى كبداية للانفتاح الشامل من الآثار السالبة والأوضاع غير الطبيعية التى سادت البلاد خلال سنوات الانغلاق · فقد وضح تماما مدى القصور الذى تتسم به كثير من المفاهيم والفلسفات التى حكمت مسار العمل القومى فى مصر لسنوات طويلة · ولقد كانت أوضاع الانغلاق التى سادت مصر نتيجة طبيعية لعدد من المفاهيم تسللت الى فكرنا القومى وسيطرت على متخذى القرارات فى بلادنا دون أن يتم تقييمها موضوعيا أو اختبار الأسس والفروض التى بنيت عليها ·

وعلى سبيل المثال ، فقد سيطرت على الفكر الرسمى فى مصر مفاهيم اقتصادية أساسية منها :

- التصنيع السريع الشامل ·
- العمالة الكاملة ومسئولية الدولة عن تحقيقها ·
- الالتزام السياسى للقيادات الادارية ·

- مضاعفة الدخل القومى فى عشر سنوات ٠

- تغليب الاعتبارات السياسية والاجتماعية على الاعتبارات الاقتصادية والادارية فى تشغيل القطاع العام ٠

ولقد كان لتلك المفاهيم آثارها الواضحة فيما آل اليه الاقتصاد المصرى (والمجتمع المصرى) عبر سنوات الانغلاق ٠ لقد تمكنت هذه المفاهيم (وغيرها بتأثير الأوضاع السياسية وصراعات مراكز القوى) أن تحيل الاقتصاد المصرى الى اقتصاد هرم يعتمد على القروض والتسهيلات الائتمانية ويرتبط بسلسلة من الاتفاقيات الثنائية مع دول الكتلة الشرقية جعلت تجارتنا الخارجية مجرد مبادلات حكومية لا تخضع الا لمنطق استغلال حاجتنا الى سلع ومواد استراتيجية وتتعامى عما نقدمه نحن لتلك الدول من سلع ومواد استراتيجية ٠

لقد تحول السواد الأعظم من المواطنين فى ظل هذه المفاهيم الى موظفين عموميين يعيشون على ما يحصلون عليه من أجور ومرتبات ، وخفت لديهم الدافع الشخصى للابتكار والانطلاق وانحصرت آمال الملايين منهم فى انتظار العلاوة أو الترقية وتحول القطاع العام الى مرتع خصب لتجارب غير المختصين الذين اتخمت بهم المؤسسات والشركات وفى أعلى المناصب تطبيقا لمفاهيم الالتزام السياسى وتفضيل أهل الثقة عن أهل الخبرة ٠

وعانى الاقتصاد المصرى من عشرات المشروعات التى تم اختيارها واقامتها تحت تأثير مفاهيم عقائدية اختلطت بالرغبة فى التصنيع السريع والنجاح الظاهرى مما نتج عنه طاقات عاطلة قدرت فى عام ١٩٧٦ بما يقارب ثلاثمائة مليون جنيه وخسائر فى التشغيل لم يتوفر أحد على حصرها حتى الآن (وان كانت فى تقديرنا تناهز الألف مليون من الجنيهات) ٠

لقد كانت السمة الأساسية للمفاهيم الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية التى حكمت العمل الوطنى خلال سنوات الانغلاق هى الانفعال الشديد بالشكل واهدار المضمون ٠ والأمثلة على ذلك متعددة ، فقد أقمنا أجهزة ومجالس للتخطيط دون أن تتاح الفرصة حقيقة لممارسة التخطيط ، وأقيمت هيئات ومؤسسات لتكون مراكز لتوجيه وادارة الاقتصاد القومى ومع ذلك ظلت حركة الاقتصاد المصرى تحكمها قرارات مركزية من سلطة الدولة كانت القيادات الادارية المسئولة تفاجأ بها فى أغلب الاحيان ٠ كذلك فى المجال السياسى برغم قيام مؤسسات شعبية ودستورية فقد كان القرار السياسى دائما يتم خارج نطاق تلك المؤسسات وبدون مشاركة ايجابية منها فى كثير من الأحيان ٠ وينطبق نفس القول بالنسبة لمجالات العمل الوطنى المختلفة ٠

ولذلك اتجه الانفتاح الفكرى والذى يمثل نقطة البدء فى الانفتاح الشامل الى مراجعة تلك المفاهيم واعادة صياغتها فى اطار فلسفة ديمقراطية ٠

ولقد تحققت مظاهر الانفتاح الفكرى فيما نشـهده اليوم من حرية للصـحافة ووسائل الاعلام وحركة التعبير عن الرأى الآخر • كذلك تمتعت الجامعات والمعـاهد ومراكز البحث العلمى بحرياتهـا الأكاديمية واستقلالها المـالى والادارى • ومن ثم توافرت ظروف جديدة تسمح بالحوار الديموقراطى الذى يثرى الفكر القومى ويستهدف المصلحة الوطنية فى الأساس •

ان الانفتاح الفكرى الذى نقصده ليس رجوعا عن المبادىء والمقومات الأساسية للمجتمع التى ارتضاها الشعب لنفسه عن اقتناع ـ ولكنه مراجعة للوسائل والأساليب التى يجب اتباعها وصولا لتأكيد وترسيخ تلك المبادىء والمقومات •

ويتحقق الانفتاح الفكرى بمشاركة ديمقراطية وجماهيرية واسعة النطاق تشجعها الدولة وتضمن فعاليتها •

الانفتـــاح الادارى :

تمثل الادارة العنصر الحركى الأساسى فى دفع حركة الانتاج القومى ، ومن ثم فان تحقيق أى تطوير أو تحسين فى مستوى الانتاج (والخدمات) يتوقف الى حد كبير على مدى كفاءة الادارة القومية ودرجة استيعابها لأهداف التطوير والتحسين وقدرتها على ترجمة تلك الأهداف الى انجاز مادى ملموس •

ولقد كانت الادارة المصرية (سنواء فى الجهاز الادارى للحكومة أو فى القطـاع العام) من نقاط الضعف الأساسية فى التنظيم الاقتصادى والاجتماعى للبلاد ولم يكن ضعف كفاءة الادارة المصرية راجعا فى كل الأحيان الى قصورها الذاتى بل كـانت فى كثير من الأوقات انعكاسا للمشكلات الاقتصادية السياسية فى البـلاد وتنـاقض القرارات الرئيسية للدولة مع المبادىء الادارية والتنظيمية السليمة •

وفى حركة البلاد نحو الانفتاح الشامل يأتى الانفتاح الادارى فى مرتبة تاليـة مباشرة من حيث الأهمية للانفتاح الفكرى حيث يتوقف النجاح فى تحقيق أهداف الانفتاح الاقتصادى مثلا على كفاءة وقدرة الجهاز الادارى للدولة والقطاع العام •

ويتبلور مفهوم الانفتـاح الادارى فى احـداث التغييرات الهيكلية للتخلص من التعقيدات الادارية التى تعوق انطلاق قوى الانتاج الوطنية والأجنبيـة المعاونة وتبنى الأساليب المتطورة التى تكفل ترشيد اتخـاذ القرارات وتعظيم الاسـتفادة من الموارد المتاحة أخذا فى الاعتبار النفقة والعائد •

ويتحقق الانفتاح الادارى فى تصورنا من خلال :

ـــ اعادة النظر فى مفهوم الوظيفة الادارية وتغليب منطق الخدمة والعائد فيها على منطق السلطة والسيطرة •

— تطوير نظم وأساليب تعليم الادارة فى مصر وربط التعليم الادارى بمتطلبات التنمية الادارية ٠

— تخطيط عملية التنمية المتكاملة لأفراد الادارة فى مصر وذلك بالاختيار العلمى السليم والتدريب المنظم والتقييم الموضوعى ٠

— توفير خدمات البحوث والاستشارات الادارية بشكل منظم ووفقا لخطة تتعادل مع مراحل التنمية الشاملة ومتطلباتها ٠

— تعميق سياسة اللامركزية وتفويض الصلاحيات وتكريس مبدأ « الادارة بالأهداف » والمحاسبة على أساس النتائج المحققة ٠

— تعميق مبدأ مشاركة المنتفعين فى الادارة وذلك بابتكار النمط التنظيمى الذى يحقق مشاركة الجماهير المنتفعة بالانتاج والخدمات بطريقة فعالة ومستمرة بما يشكل عنصرا ضاغطا على الادارة يجبرها على التماس أفضل أساليب الادارة وتطوير نظم العمل ٠

— تطوير القوانين واللوائح المنظمة لأعمال الادارة وتعديلها بما يجعلها اطارا عاما تسترشد به الادارة على مستوى الوحدات التنفيذية فى وضع لوائحها التفصيلية الأمر الذى يحقق قدرا عاليا من المرونة والتطابق مع الظروف المتميزة لكل وحدة ٠

— تكريس وتدعيم الوظائف الادارية الأساسية وهى التخطيط والمتابعة وتقييم الأداء والتمييز فيها بين مستويين رئيسيين :

- المستوى الاستراتيجي وهو اختصاص ومسئولية رئاسة الدولة وأجهزتها المساعدة والمعاونة ٠
- المستوى التكتيكى وهو اختصاص ومسئولية الحكومة بوزاراتها وهيئاتها والأجهزة الملحقة بها ٠

— احداث التكامل فى نظم التخطيط والمتابعة وتقييم الأداء على المستويات الثلاثة الأساسية ، المستوى القومى . المستوى الاقليمى (القطاعى) والمستوى المحلى (الوحدة الانتاجية) ٠

ويمكن تركيز الأهداف الرئيسية للانفتاح الادارى فيما يلى :

— اعادة البناء الادارى الشامل بحيث يتم القضاء على المسببات الحقيقية للتخلف والتدهور الادارى والاقتصادى والوصول الى الجذور وعدم الاكتفاء بتغييرات هيكلية دون احداث تغييرات حقيقية فى الفلسفة والمضمون لتلك الهياكل ٠

— التحرر من النمطية والقوالب الجامدة للأشكال والهياكل التنظيمية وقبول صور من التنظيم تختلف باختلاف طبيعة النشاط ومجال العمل ٠ ان محاولات التوحيد

والتنميط أدت دائما الى قتل الحافز على الابتكار والتجديد وأخضعت الادارة في قطاعات الانتاج والخدمات لقيود وقواعد بيروقراطية حطمت الكفـاءة وعطلت التفكير ·

— تحرير الادارة في قطاعات الانتاج والخدمات والاتجاه نحو الوحدات ذات الاستقلال المالى والادارى التى تعتمد على قدرتهـا الذاتية ومصادرها الخـاصة فى تمويل نشاطاتها والتى تبعد عن الاعتماد على سلطة الدولة ورعايتها بكل ما يترتب على ذلك التحرير من اتاحة الفرصة للضغوط الحقيقية لتوجيه الادارة نحو القرارات السليمة وترشيد أساليبها فى الاختيار لعلمها بأن بقاءها يتوقف ليس على دعم ومعونة الدولة ولكن على سلامة اجراءاتهـا وقدرتها على المخـاطرة واستثمار الفرص وادارة الاموال ·

— تدعيم اللامركزية والتحول الى مزيد من الحكم المحلى واعادة توزيع السلطات بين الوزارات والأجهزة المركزية من ناحية ووحدات ومجالس الحكم المحلى من ناحية أخرى بحيث تختص الأولى باختصاصات التخطيط العام المبنى على مشروعات الخطط الاقليمية والمحلية التى تعدها وحدات الحكم المحلى وعلى أن تتركز سلطة اتخاذ القرارات عند المستوى التنظيمى المناسب وليس بالضرورة عند القمة ·

ان اعادة البناء الادارى تتطلب التزاما واضحا بالأمور التالية :

- توزيع السلطة بين أجهزة الدولة ومؤسساتها بما يتناسب والدور الذى يكلف كل منها بأدائه ·
- اللامركزية الادارية بحيث تفوض سلطة اتخاذ القرارات الى المستويات التنظيمية المناسبة وذلك فى اطار سياسات قومية عامة واستراتيجية شاملة للعمل القومى ·
- الديموقراطية وازكاء روح المناقشة والمشاركة فى اتخاذ القرار وتحمل نتائجه على كل المستويات الرسمية والشعبية ·
- تكريس الموضوعية فى المتابعة والتقييم والالتزام بأسس ومعايير محددة للحكم على الأداء وتحديد النجاح والفشل والاصرار على المساءلة والمحاسبة ثوابا وعقـابا لكل المسئولين وعلى كل المستويات ·

ان المنطق الأساسى الذى تقوم عليه حركة الانفتاح الادارى هو أن تتحدد الأهداف والفلسفة العـامة للدولة وسياساتها واستراتيجيتها ويأتى البنـاء التنظيمى متناسبا وتلك الأهداف ، ومن ثم تكون الأجهـزة والتنظيمات والمؤسسات فى خـدمة الأهداف القومية وليس العكس ·

وتتبلور سياسة الانفتاح الادارى بالنسبة للقطاع العام فيما يلى :

— اعتبار الشركة العامة وحدة الانتاج الرئيسية ونقطة الارتكاز فى تنظيم القطـاع العام · وبذلك يكون للشركة العامة شخصية مستقلة وحرية فى العمل والتصرف فى اطار سياسات عامة تقرها الوزارة المشرفة على القطاع ·

— تغيير نمط العلاقة التنظيمية بين الشركة العامة وبين جهـة الاشراف عليها بحيث تختص جهة الاشراف بالتخطيط العام وتحـديد الأهداف العريضة والمتابعة والتقييم على أساس النتـائج دون دخول فى التفاصيل والاجـراءات والأساليب التنفيذية التى تعتبر الشركة العامة صاحبة الحق فى تقريرها بما يتناسب وظروف الأداء ٠

— احداث تجميع اقتصادى بين الشركات العامة على أسس موضوعية بحيث لا يبقى بالقطاع العام الا الوحدات الاقتصادية المتكاملة التى تستطيع تحمل أعباء قيادة حركة الاقتصاد القومى ٠

— تركيز عمل الشركات العامة للقطاع العام على مجالات الانتاج والخدمات الحيوية ذات التأثير فى هيكل الاقتصاد القومى والتى يحجم القطاع الخاص أو الاستثمار الأجنبى عن الدخول فيها ٠

— قبول نمط جديد من الملكية المختلطة فى القطاع العام يتم بموجبهـا تحقيق عـديد من الفوائد منها :

- استقطاب المدخرات الوطنية للاستثمار الفعال ٠
- استقطاب المدخرات المتراكمة للمصريين فى الخارج وتشجيعهم على تحويلها للبلاد سواء فى شكل نقدية أو فى صورة مساهمات عينية (سلع ومعـــدات) تسمح لهم بتملك جانب من رأس مال الشركات المختلطة ٠
- اعفاء الدولة من بعض أعبائهـا المالية بقدر دخول رأس المـال الخاص الى الشركات المختلطة ، بما يمكن الدولة من اعادة توجيه الجانب من رأس المال العام المتوفر نحو انشاء مشروعات جديدة وجذب مزيد من المدخرات الوطنيـة نحو المساهمة فيها ٠
- استقطاب رؤوس الأموال العربية والأجنبية للاستثمار فى مشروعات قائمـة فعلا ومن ثم يكون القرار بالمساهمة أيسر وأسرع نظرا لوضوح الرؤية بالنسبة للمستثمر الخارجى ٠
- ادخال تغييرات متناسبة فى انماط وأساليب الادارة لتمثيل رأس المال الخاص بما يضع ضغوطا مطلوبة لترشيد الادارة ورفع كفاءتها ، أى أن هذا الأسلوب يجلب للقطاع العام مزايا الادارة المتحررة الحركية فى القطاع الخاص دون أن يعرضه لمساوئها ٠

ان الانفتاح الادارى يقع فى مركز رئيسى من سياسة الانفتاح الشامل التى تستهدف تغيير الواقع المصرى تغييرا ايجابيا يحقق للجماهير آمالها فى مستوى معيشة أفضل ٠

الانفتـــاح الاقتصادى :

يمثل الانفتاح الاقتصادى أحد المحاور الرئيسية فى سياسة الانفتاح الشـــامل وهو يعنى فى تصورنا العمل (وفقا لخطة مرحلية تدريجية) على اعادة الاقتصاد المصرى

لكى يتعامل ويتفاعل مع حركة الاقتصاد العالمى وفقا لأسس علمية واقعية كذلك يعنى الانفتاح الاقتصادى رفع كفاءة الاقتصاد القومى لكى يرتفع الى مستوى القدرة على التعامل الحر مع الاقتصاديات المتقدمة فى العالم ·

الانفتاح ··· والادارة المصرية :

ان فلسفة الانفتاح تمثل اطارا فكريا متكاملا ينعكس على كل مقومات المجتمع المصرى المعاصر فى الاقتصاد والسياسة والاجتماع والفن والثقافة ··· وفى الادارة ، وتتبلور آثار الانفتاح على الادارة المصرية فى الأمور الأساسية الآتية :

- فتح المجال أمام رأس المال العربى والأجنبى للدخول فى مشروعات جديدة تتوافر لها امكانيات تمويلية وتكنولوجية تفوق ما هو متاح للمشروعات المصرية ، كما تستند الى خبرات ونظم ادارية متطورة ومتفوقة الأمر الذى يمثل مصدرا خطيرا للمنافسة تتطلب من الادارة المصرية الارتفاع الى مستوى من الكفاءة والفعالية لا يعوض التخلف الماضى فحسب ، بل يرقى الى مستوى ينافس ويواجه تلك الادارة الوافدة الجديدة ·

- يرتب الانفتاح قدرا لا بأس به من المزايا والتيسيرات الضريبية والجمركية تقصد الى استقطاب رؤوس الأموال الخارجية ، ومن ثم تتوفر للمشروعات الاستثمارية الجديدة التى تنشأ فى ظل قانون استثمار المال العربى والأجنبى (قانون رقم ٤٣ لسنة ٧٤ وتعديلاته) مزايا نسبية تجعلها فى موقف تنافسى أفضل بالنسبة للمشروعات المصرية مما يحتم على تلك الأخيرة بذل الجهد لتطوير نظم وأساليب العمل ، وتحسين الأداء ورفع الانتاجية لتصل الى موقف تنافسى متناسب ·

- يتيح الانفتاح فرصا للقطاع الخاص للانطلاق فى أنشطة التجارة خاصة فى جانب الاستيراد بما يحقق تدفقا سلعيا متميزا من حيث الجودة والسعر عما تنتجه المشروعات المصرية وبالتالى يفرض ضغوطا تنافسية جديدة تسهم فى تعقيد الموقف أمام الادارة المصرية الا اذا انطلقت بفكر جديد وأساليب عمل جديدة تواكب الادارة الأجنبية الوافدة لمنافستها فى عقر دارها ·

- تخلق المشروعات الاستثمارية الجديدة فرصا للعمل أمام الكفاءات الادارية والفنية من المصريين ، وحيث لا يتوافر لتلك المشروعات الوقت ولا الرغبة فى اعداد وتنمية الكوادر الادارية والفنية اللازمة لها ، فانها تجد من الايسر والأوفق لها ان تعمد الى سحب تلك الكفاءات من المشروعات المصرية باغرائها بمرتبات أعلى كثيرا مما تستطيع الادارة المصرية تقديمه · اضافة الى ذلك ، فان مناخ الانفتاح ودعم الحريات يحطم القيود التى كانت مفروضة على السفر والعمل فى الخارج مما يمثل مصدرا خطيرا لاستنزاف العقول والكفاءة المصرية بالسحب من المخزون البشرى الذى كانت تسيطر عليه الادارة المصرية (وقد لا تكون قادرة على الاستفادة منه بالمستوى المنشود) ·

نخلص مما سبق الى أن الانفتاح اذ يمثل تحولا أساسيا فى منطق وأسلوب العمل الاقتصادى والسياسى والادارى على المستوى القومى ، فانه يحمل معه تحديات رئيسية لابد للادارة المصرية أن تواجهها .

الاطار العام للادارة الجديدة فى مصر :

لقد تبلور مفهوم « الادارة الجديدة » فى العناصر الآتية :

- اقامة بناء تنظيمى متكامل يعكس نشاطات الادارة ويهيىء لها المناخ الملائم لتحقيق أهدافها الانتاجية والاجتماعية .

- استحداث مجموعة من السياسات والاستراتيجيات التى ترشد عملية اتخاذ القرارات فى مختلف المجالات ، وتوجه الأداء نحو الأهداف المحددة وفى اطار المعايير العلمية السليمة .

- استحداث مجموعة من الوظائف الحيوية بالنسبة للتنظيم الادارى وفى مقدمتها :
  - وظيفة التخطيط الشامل لمختلف الأنشطة الانتاجية والادارية .
  - وظيفة المتابعة العلمية لتقدم الأداء وتقييم الانجازات .
  - وظيفة التطوير والتنمية للأفراد والنظم والأساليب .

- استحداث مجموعة النظم والاجراءات الادارية والفنية الضرورية لضبط الأنشطة وتنسيقها وتنظيم الأداء بما يتوافق مع الأهداف والسياسات المقررة .

- خلق وتدعيم قنوات الاتصال فيما بين أجزاء التنظيم الادارى وتأمين تدفق المعلومات بينها بدرجات متناسبة مع متطلبات الأداء التعاونى المتكامل .

- تنمية قنوات الاتصال بين الادارة والمجتمع لتأمين قيامها بخدمات متناسبة واحتياجات المجتمع والعمل على تعميق العلاقات المتبادلة بينهما .

- يمكن اجمال أهم مقومات التنظيم الادارى الفعال فيما يلى :

— هيكل تنظيمى واضح يحدد التوزيع الأمثل للواجبات والمسئوليات ويرسم خطوط الاتصال المنطقية بين شاغلى الوظائف وبين التقسيمات المختلفة بالتنظيم الادارى .

— اختصاصات (أو مجالات نشاط) واضحة لكل تقسيم تنظيمى يتم تحديدها على أساس مبدأ التكامل بحيث يختص بالنشاط الواحد تقسيم تنظيمى واحد ، ومن ثم يقل التداخل والازدواجية .

— سياسات (قواعد عامة) رئيسية معتمدة ومعلنة تحكم الأداء وترشد اتخاذ القرارات فى كل فرع من فروع النشاط ، وتحدد معايير المفاضلة حين اتخاذ القرار ·

— نظم عمل (اجراءات) مدروسة ومخططة وفق منطق علمى وعملى تحدد خطوات اتمام كل عمل ، وتحدد المسئول عن كل خطوة ، وترسم الطريق لتتبع الأداء وضبط مساره فى اطار السياسات العامة المحددة لكل نشاط ·

— خطط وبرامج مستقبلية تحدد الأنشطة والاستثمارات والموارد المختلفة المطلوبة للانتقال من مستويات الأداء الحاضرة الى المستويات المستهدفة كما تحدد أسس تخصيص الموارد بين الأنشطة المختلفة ·

— نظم واجراءات للمتابعة وتقييم الأداء ، تستند الى معايير موضوعية وطرق علمية لقياس الأداء والحكم على الانجازات ·

— وظائف محددة الواجبات والمسئوليات ، يتم توصيفها وتحديد شروط شغلها على أسس موضوعية ·

— امكانيات وموارد مادية مختلفة يتم تحديدها واستخدامها بحسب متطلبات الأنشطة وفقا لقواعد ونظم تضمن التشغيل الاقتصادى والصيانة المستمرة لها ·

— تدفق منتظم ومستمر من المعلومات بين أجزاء التنظيم الادارى يحقق الارتباط والفهم المشترك ، ومن ثم يدعم العمل التعاونى للوصول الى الأهداف العامة ·

— فرص وقنوات للاتصال الرسمية وغير الرسمية تحقق مجالات لتبادل الفكر والاقتراحات وتدعيم الرؤية الواضحة للمشكلات وتبصر بالحلول المنطقية التى ترعى الأهداف العامة من جانب ، ولا تضر بفرص العمل الخلاق لأى وحدة تنظيمية من جانب آخر ·

— امكانية للتعديل والتطوير والتجديد فى كل ما سبق بحيث يكون التنظيم الادارى مواكبا للتغيرات أو سابقا لها ، فى جميع الأحوال قادرا على الحركة والتكيف ·

السياسات فى التنظيم الادارى الحديث :

تمثل السياسات كما أسلفنا عنصرا رئيسيا فى التنظيم الادارى الفعال والسياسة هى مجموعة القواعد التى تحكم مجالا معينا للنشاط وتحدد ما يجوز فيه وما لا يجوز ، كما تضمن المعايير التى يستند اليها فى اتخاذ القرارات بشأن هذا النشاط · ان القيمة الحقيقية للسياسات الادارية لا تكمن فى نصوصها فقط بقدر ما تكمن فى التطبيق الواقعى الموضوعى والترجمة الصادقة لتلك النصوص الى قرارات

موضوعية تستهدف الاقتراب من الأهداف العامة المقررة · وفى مجـــال السياسات الادارية لنا بعض الملاحظات :

- ان السياسة هى قاعدة عامة مرشدة وليست حكما نهائيا لا يقبل الجدل ، وبالتالى فان السلطة التى اقرت تلك القواعد ، لها الحق فى مراجعتها وتعديلها ·

- ان من يطبقون السياسات ويلتزمون حدودها فى قراراتهم يكونون أقدر على تبين مشكلات التطبيق ·· ومن ثم تنبع أفكار واقتراحات لتعديلها أو تطويرها يجب أن تجد طريقها ــ خلال قنوات رسمية محددة ــ الى السلطة الادارية الأعلى ·

- ان من شرعت السياسات لتنظيم أمورهم لهم هم أيضا الحق فى التعبير عن أفكارهم واقتراحاتهم بشأنها ــ من خلال قنوات الاتصال الرسمية السليمة ــ الى السـلطة الادارية الأعلى ·

- يجب ، فى اطار ما سبق ، أن تنبع السياسات الادارية من طبيعة أهداف وتطلعات كل وحدة ادارية بذاتها ، وأن تتوافق تلك السياسات مع طبـــائع البشر وظروف المجتمع المحيطة بها · أى أنه لا يجوز استيراد السياسات ــ مهما كانت ناجحة ــ من وحدة ادارية ونقلها الى وحدة أخرى ·

اهم وظائف الادارة الجديدة :

التخطيط الشـــامل :

ويقصد به وضع الخطط المحددة لمسارات الأنشطة المختلفة خـــلال فترة زمنيـة مستقبلية بحيث تتحقق عنها أهداف محددة تسعى اليها الادارة · ويقضى منطق التخطيط الشامل الاحاطة بكافة العوامل والمتغيرات ذات التأثير على حركة الادارة واخضاعها لخطط وبرامج تضبط سلوكها بما يتوافق والأهداف المحددة ·

ويضم التخطيط الشامل ما يلى :

- التخطيط الانتاجى ·
- التخطيط المادى (مبانى ، معدات ، ····) ·
- تخطيط القوى العاملة ·
- التخطيط المالى ·

سات المس
موعات
تتد

ويتبلور المنطق الأساسي فى التخطيط كوظيفة أساسية فى الادارة الجديدة فيما يلى :

- التخطيط عملية مستقبلية تستهدف تحقيق الانتقال المنظم من موقف معين فى الوقت الحاضر الى موقف آخر يفوقه قيمة فى فترة زمنية لاحقة · وتبدو أهمية وصعوبة عملية التخطيط من تأمل ما يلى :

— يتكون الموقف الحالى من عناصر وخصائص مادية ومعنوية لها قدرات معينة على العطاء والانجاز ، بينما يتميز الموقف المستهدف بمجموعة من العناصر والخصائص المادية والمعنوية ذات القدرات الأعلى على الانجاز · ومن ثم تتبلور احدى مشكلات التخطيط فى كيفية احداث التغيير وضبط حركته فى الحدود المستهدفة فقط دون أن يكون له آثار جانبية سالبة ·

— تحيط بالموقف الادارى الحالى مجموعة من الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتكنولوجية والطبيعية تختلف بالضرورة عن مجموعة الظروف التى سوف تحيط بالموقف المستقبلى المستهدف ، ومن ثم تبدو صعوبة ثانية فى عملية التخطيط هى امكانية التنبؤ بالظروف المحيطة المتوقعة فى المستقبل واتخاذ الاجراءات المناسبة للتعامل مع تلك الظروف الجديدة وتوظيفها لتحقيق الأهداف المحددة ·

— تتفاعل فى أى موقف مجموعة العناصر والخصائص الذاتية الكامنة فيه من جانب ومجموعة الظروف الخارجية المحيطة من جانب آخر ، وبالتالى تصبح واحدة من مشكلات التخطيط الأساسية هى احداث أكبر درجة من التوافق بين المجموعتين المتفاعلتين سواء بالعمل على تغيير العناصر الذاتية وتكييفها مع الظروف الخارجية أوتطويع المناخ المحيط ليتناسب مع الخصائص الذاتية للموقف ·

— حيث يلعب السلوك الانسانى دورا هاما فى جميع المواقف الادارية ، وحيث يتسم هذا السلوك بدرجات مختلفة من التغير وعدم الاستقرار ، فان قدرا كبيرا من عدم التأكد يسيطر على المواقف الادارية الحالية والمتوقعة ، وبذلك يصبح قياس الاحتمالات وأخذها فى الاعتبار من المهام التخطيطية الرئيسية ·

- وفى ضوء الحقائق السابقة يمكن بلورة المشكلة التخطيطية فى الآتى :

— ان الادارة مطالبة بتحقيق أهداف محددة تمثل مواقف مستقبلية أعلى قيمة ومردودا من المواقف الحالية التى ينطلق منها العمل التخطيطى ·

— أن الموارد المتاحة للادارة (أو التى يمكن توفيرها) فى أى لحظة زمنية معينة هى موارد محدودة بطبيعتها · وبذلك تصبح مشكلة التخطيط هى فى الأساس كيفية توزيع الموارد المحدودة بين الاستخدامات البديلة لتحقيق أقصى عائد أو مردود ممكن ·

— ان قدرة الادارة على استخدام الموارد المتاحة وتنمية موارد بديلة ليست قدرة مطلقة ، بل هى مقيدة بكثير من القيود التكنولوجية والتنظيمية والانسانية والسياسية والحضارية ٠

— ان جوهر عملية التخطيط يكمن فى استقراء الأوضاع المستقبلية ورسم الخطط الموصلة الى الربط بين الوسائل والغايات ٠ وحيث لا تتوفر كل المعلومات اللازمة فى أغلب الأحيان ، يصبح التقدير هو البديل الممكن ٠

وبالتالى لابد وأن يتصف التخطيط بالاستمرارية والمرونة لامكان ملاحقة ما يستجد من معلومات وتغييرات واستيعابها وتعديل الخطط وفقا لها ٠

● ان التخطيط اذن هو « تحديد الأهداف التى تسعى الادارة اليها ، ورسم الطرق الكفيلة بتوفير فرص الاستخدام المثلى للموارد المتاحة مع الأخذ فى الاعتبار القيود والضغوط النابعة من طبيعة الموقف الادارى ذاته ومن المناخ العام المحيط » ٠

وتتمثل عملية التخطيط فى العمليات الفرعية الآتية :

— تحديد الأهداف تحديدا كميا دقيقا ٠

— اعداد تقديرات (تنبؤات) بالمستقبل على ضوء استقراء الخبرة الماضية وتحليل الظروف والعناصر المتفاعلة فى الموقف وقت اعداد التقرير ٠

— تحديد الأعمال (الأنشطة) الضرورية لسد الفجوة بين التقديرات المستقبلية (الأهداف) وبين الموقف الحالى ٠

— تحديد الامكانيات المطلوبة لتنفيذ الأنشطة المحددة والقيود الواجب أخذها فى الاعتبار ٠

— تخصيص الموارد المتاحة بين الأنشطة المختلفة واختيار توقيت بدء وانتهاء كل نشاط وتعيين التداخلات بين الأنشطة ٠

— تحديد امكانية ومجال التبادل بين الموارد والأنشطة لمواجهة الاحتمالات المتغيرة فى ظروف التنفيذ ٠

المتابعة والتقييم :

ان المتابعة هى ذلك العمل الادارى المتميز الهادف الى التأكد من سلامة وفعالية تنفيذ الخطط الموضوعة وصولا الى الأهداف المقررة ٠ ومن ثم فان أهداف المتابعة يمكن تركيزها فيما يلى :

— ملاحقة تنفيذ الأنشطة المختلفة لحصر التنفيذ الفعلى ورصد ما تحقق فعلا فى كل نشاط ٠

— مقارنة الانجازات على مستوى الأنشطة مع الأهداف أو المعايير المحددة من قبل ٠

— الكشف عن انحرافات الأداء (وكذلك كشف الاتجاه نحو الانحراف) والبحث فى أسبابها وآثارها بالنسبة لاحتمالات تنفيذ باقى الانشطة وتحقيق أهداف الخطة ·

— اقتراح التعديلات اللازمة على الخطة (أو على أساليب تنفيذ الأنشطة) لازالة آثار الانحرافات ومنع تكرارها ·

— وجود هدف أو معيار للأداء بالنسبة لكل نشاط من الأنشطة الواردة بالخطة ·

— وجود نظام لملاحظة الأداء الفعلى وتسجيل بيانات عن تقدم الأنشطة المختلفة ·

— إمكانية التعديل فى مسارات الأنشطة وفى معدلات توزيع الموارد فيما بينها بما يعيد للعمل فى اجماله التوازن المستهدف ·

التطوير والتنمية المستمرة :

ان الادارة الجديدة اذ تنظر الى الوحدة الادارية باعتبارها نظاما مفتوحا يتعامل مع البيئة المحيطة ، تدرك أثر المتغيرات العديدة على فعاليات التنظيم الادارى · وتنطلق الادارة الجديدة فى سعيها لتأكيد فعالية الوحدة الادارية ودعم ايجابياتها الى محاولة التنبؤ بالتغييرات المحتملة فى الظروف والأوضاع الذاتية من ناحية ، والظروف والأوضاع البيئية المحيطة من ناحية أخرى · وهى تهدف بذلك الى دراسة احتمالات التغيير ومصادره والمبادرة بادخال التطوير اللازم على عناصر التنظيم الادارى لكى يكون قادرا على استيعاب تلك التغييرات حين حدوثها أو السبق باحداث تغييرات فى المجتمع تكون متوافقة مع الأهداف التى تسعى الادارة الى تحقيقها ·

النظم والاتصالات والمعلومات :

الادارة الجديدة هى ادارة بالنظم Management by Systems اذ تعمل على تكوين مجموعة من النظم التى تحدد مسار كل نشاط وتوضح خطوات كل عملية بما يحقق ضبط الوقت والتكلفة ويرفع من كفاءة العاملين ، ومن أهم النظم الادارية :

النظم المالية ، نظم الأفراد ، نظم الرقابة ، ونظم المعلومات ·

تلك كانت الملامح الأساسية للادارة الجديدة التى نستهدفها والتى تتوقف على وجودها وحركتها عملية اعادة البناء فى مصر · ان الادارة الجديدة مطلوبة فى كل المستويات والمواقع ، فى الحكومة والقطاع العام على السواء ·

ان مسئولية احداث هذه الادارة الجديدة تقع فى الأساس على عاتق الدولة بما تستحدثه من سياسات ومبادىء تحكم العمل الادارى ، وبما تلزم نفسها به فى اختيار وترشيد القيادات الادارية ·

وليس من شك أن الوصول الى المستويات والأنماط الادارية الجديدة لن يتحقق بمجرد التمنى وانتظار حدوث المعجزة ، بل ان الأمر يتطلب تخطيطا واعدادا علميا وموضوعيا تتوفر عليه خبرات وطنية قادرة على العطاء والانجاز ·

الفصل الخامس

الادارة الحكومية

اهمية الادارة الحكومية فى المجتمع الجديد :

تتطلع جماهير شعب مصر الى مستقبل ينتشر فيه الرخاء وتسوده الرفاهية والعدالة الاجتماعية فى اطار من الاشتراكية الديمقراطية وفى مناخ الحرية والسلام ٠ ولكى يتحقق هذا المستقبل المنشود فان عملا هائلا لابد وأن يوجه لتغيير كثير من الأوضاع والظروف السائدة فى وحدات الانتاج والخدمات ٠ كما أن جهدا خارقا يجب أن يبذل من أجل زيادة الانتاج وتحسين مستوى الخدمات ٠ وهذا العمل وذلك الجهد انما يحتاجان الى التخطيط والتوجيه ، كما تزيد كفاءتهما وتتصاعد انتاجيتهما بقدر التنسيق والضبط المتوافر ، وبحسن المتابعة والرقابة والتقييم ٠

ومن المؤكد أن انجاز التحول الاقتصادى والاجتماعى الكبير فى مصر الجديدة سيعتمد بدرجات متعاظمة على المبادرات والجهود الشخصية للمواطنين ووحدات القطاع الخاص ، الا أنه سيظل معتمدا وبدرجة أساسية لا يمكن اغفالها على الطاقات الانتاجية للقطاع العام ٠ وصحيح أن وحدات الحكم المحلى سيكون لها دور أكبر فى توجيه أنشطة الانتاج والخدمات فى المستقبل ، الا أن وجود سياسات قومية تحدد الأسس المشتركة والمعايير العامة لتوجيه العمل الوطنى فى مختلف أبعاده سيظل أمرا ضروريا ٠

من كل ما سبق يتضح لنا أهمية وحيوية الدور الذى يجب أن تختص به الادارة الحكومية الجديدة فى المرحلة الهادفة الى تحقيق المستقبل ، وهو دور قيادة وادارة التنمية Development Administration ٠ ان الادارة الحكومية الجديدة ستكون هى قمة التنظيم الادارى القومى تمارس وظائف ادارية حيوية تختص برسم السياسات العامة واعداد الخطط والبرامج القومية وتقديم الخدمات ذات الصبغة المركزية أو القومية التى تعجز عنها المستويات الادارية الأدنى ، كما تختص بأمور المتابعة والتقييم على المستوى القومى ٠

فى ضوء هذا التصور فان الادارة الحكومية الجديدة لن تكون ادارة تنفيذية روتينية ولا يجب لها أن تكون كذلك ٠ بل ستكون ادارة يغلب عليها طابع التفكير والبحث والابتكار ٠

ان الادارة الحكومية الجديدة ستكون مصدر التوجيه والتنسيق للعمل الوطنى فى أبعاده ومستوياته المتعددة ، كما ستكون مصدر العون والمساعدة للوحدات والأجهزة الادارية فى القطاعات والأقاليم والمحليات • وجدير بالذكر أن الادارة الحكومية المعنية تشمل أجهزة رئاسة الدولة (رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء) والوزارات ومجموعة الأجهزة المركزية والهيئات العامة ذات الطابع القومى ، وسوف نفصل فى جزء قادم من هذا الفصل تصورنا عن تكوين هذه الادارة الحكومية والاختصاصات العامة لعناصرها الرئيسية •

ولقد أشار السيد رئيس الجمهورية فى مرات متعددة الى أن هدفا أساسيا من أهداف المرحلة الجديدة هو « اعادة بناء مصر » من خلال بناء السلام ، وبناء الديمقراطية ، وبناء الرخاء • كذلك التزمت الحكومة فى بيانها أمام مجلس الشعب بأسلوب عمل محدد بين عناصره ما يلى :

- زيادة الانتاج والارتفاع بمعدلاته بحشد جميع الطاقات البشرية والمادية المتاحة •

- التخطيط للتنمية بكل عناصرها المادية والبشرية •

- العمل على حل مشاكل الجماهير •

- الوقوف بحزم تجاه بعض الظواهر التى تسربت الى نظامنا الادارى بما يمثله الروتين البالى والتسيب واللامبالاة والانحراف والتهرب من حمل المسئولية •

ويمكن بلورة هذه الأهداف فى احداث « تغيير حقيقى » فى تنظيمات وأوضاع القطاع العام ، وفى جهاز الدولة بصفة عامة يقضى على كل مظاهر التسيب والانحراف والسلبيات ويحقق اطلاق الطاقات لمزيد من الانتاج والعطاء •

وفى اطار هذه المعطيات فان تطوير أجهزة الدولة ورفع كفاءتها تصبح من المطالب القومية الحيوية ، وبالتالى يصبح تطوير نظم العمل وأساليبه من المهام الملحة لخدمة أهداف اعادة البناء وتحرير الأرض •

ان قضية تطوير أجهزة الدولة ورفع كفاءتها وتحسين أساليبها فى العمل تحتاج الى تخطيط متكامل نظرا لتعدد وتشابك العوامل المؤثرة فيها ، كذلك فان احداث تغيير حقيقى جذرى فى أوضاع وتنظيمات وأساليب العمل فى جهاز الدولة عموما يتطلب فترة زمنية ممتدة وجهدا مركزا • من ناحية أخرى ، فان هناك ضرورة الى ادخال تحسينات فورية وتغييرات تدريجية تقلل من مظاهر التخلف والانحراف وتعمل على التخفيف من المشكلات التى يعانى منها المجتمع دون أن تصرفنا هذه الحلول العاجلة عن الهدف الأساسى وهو التطوير لشامل فى المدى البعيد •

نحو استراتيجية ادارية جديدة للادارة الحكومية :

ان اعداد الدولة لتحقيق أهداف التنمية لا تقتصر على الجوانب السياسية البحتة بل تتعداها الى ضرورة بذل جهود خارقة فى مجالات الانتاج والخدمات تستهدف تحقيق أقصى انتاج ممكن فى أقصر وقت وبأدنى تكلفة ، ويتطلب الأمر الحشد الكامل والتعبئة الصحيحة لامكانيات وموارد المجتمع بحيث توجه الى افضل الاستخدامات وأكثرها انتاجية ٠

وسبيل الوصول الى تحقيق هذه الغاية يكمن فى تطوير أساليب عمل مؤسساتنا الانتاجية والخدمية واستحداث استراتيجيات ادارية متفتحة تعمل على المواءمة بين الامكانيات المتاحة والأهداف المتعالية وتصل الى أفضل الانجازات ٠

ومن ثم فان التطوير الادارى لا يمثل بالنسبة لنا فى هذه المرحلة مجرد شعار يرفع أو موضوع يتخذ مادة للحديث والنقاش بل هو يمثل فى رأينا المدخل الوحيد لحركة تصحيحية شاملة هدفها توفير المناخ الايجابى المساعد على زيادة الانتاجية ودعم طاقات البلاد والقضاء على كل مظاهر الاسراف والضياع التى نلمسها فى أجهزة الانتاج والخدمات والتى تؤدى الى تبديد أجزاء هائلة من الثروة القومية كان يمكن توجيهها لبناء الطاقات الانتاجية وعلاج مشكلاتنا الاجتماعية والثقافية ٠

ويهمنا فى هذا الصدد أن نحدد ملامح هذه الاستراتيجية الادارية الجديدة :

— العمل على تبسيط الجهاز الادارى للدولة وازالة كل أشكال التعقيد والتداخل والتشابك التى تعوق العمل وترفع من تكلفة الأداء وبالتالى تتسبب فى ضياع الوقت والجهود والأموال ويتحقق هذا الهدف بالعمل على أن :

- تنزع من أجهزة الوزارات المختلفة كل أشكال العمل التنفيذى والتى تتركز فى الدواوين العامة والادارات المركزية وتنقل بالكامل الى السلطات المحلية فى حالة وزارات الخدمات أو الى الشركات المعنية فى حالة وزارات الانتاج ، ويترتب على ذلك أن تتحول أجهزة الوزارات الى أمانات فنية مهمتها الرئيسية التخطيط والتطوير واجراء البحوث والدراسات الهادفة الى تحسين الأداء وعلاج مشكلات التنفيذ وتطوير أساليبه وتقديم الخدمات المعاونة لوحدات التنفيذ ، ومن ثم تتقلص أجهزة الوزارات وتنحصر فى الخبراء اللازمين لهذه الدراسات وتتحول الى دورها الطبيعى والمنطقى والذى تعجز أى وحدة تنفيذية عن القيام به ٠

كذلك فان الأمر يقتضى ضرورة اعادة النظر فى ذلك الحشد الكبير فى الأجهزة المركزية والمجالس العليا ، والهيئات العامة وسيل اللجان والتنظيمات الطفيلية الاخرى التى تمتص قدرات عشرات الآلاف من العاملين وتحجبهم عن المساهمة الايجابية فى الانتاج وتحمل ميزانية الدولة عشرات الملايين من الجنيهات سنويا والتى لا تضيف الى الثروة القومية المادية أو الفكرية شيئا له قيمة ٠

ان الدعوة الى تبسيط الجهاز الادارى للدولة يجب أن تساندها فلسفة ادارية تعمل على التوفيق بين مطلبين تنظيميين أساسيين :

- مركزية فى التخطيط والمتابعة والتوجيه وتركيز أنشطة البحوث والتطوير وتقديم المعاونات المركزية الى وحدات التنفيذ ٠
- لامركزية التنفيذ وتحرر الوحدات المنفذة من السيطرة المركزية طالما تعمل فى حدود الخطة المعتمدة ووفقا للأساليب المتعارف عليها ٠

ان هذه الفلسفة الادارية تقوم على مبادىء أساسية هى :

- توزيع السلطة ٠
- اللامركزية ٠
- الديمقراطية (المشاركة الفعالة من جموع العاملين فى تحديد الأهداف واتخاذ القرارات وتحمل المسئوليات ونتائج التنفيذ) ٠

اهم مشكلات الادارة الحكومية :

ان الجهاز الادارى للدولة هو الدعامة الأساسية التى تقوم عليها جهود التنمية واعادة البناء ٠ لذلك فان أى خلل يعيب هذا الجهاز (أو بعض أجزائه) سوف يقلل من فعالية الجهود ويرفع تكلفتها ٠ وقد أوضحت دراسة أوضاع الجهاز الادارى للدولة وجود عيوب رئيسية نعرض لها فيما يلى :

عيوب تشريعية :

وتتركز هذه العيوب فى تقادم التشريعات المنظمة لأوضاع الادارة الحكومية وتباعدها عن الظروف الموضوعية التى تعيشها البلاد الآن وطبيعة الأهداف للمرحلة المستقبلة ٠ ان قوانين ولوائح كثيرة تؤثر على العمل الادارى الحكومى قد وضعت فى مراحل زمنية سابقة وفى ظل أوضاع اقتصادية واجتماعية وسياسية تختلف تماما عما هو سائد فى المجتمع الآن ٠ من ناحية أخرى ، فان أغلب التشريعات واللوائح السارية تفتقد التجانس والتوافق فيما بينها حيث لم تصدر جميعا بوحى فلسفة مشتركة أو استراتيجية عامة توحد بين مفاهيمها الأساسية ٠

ومن أهم الأمثلة على القوانين واللوائح التى تحتاج الى تطوير جذرى ما يلى :

— قانون الموازنة العامة ٠

— قانون الخطة العامة ٠

ـــ قانون الهيئات العامة ٠

ـــ لوائح المشتريات والمناقصات والمخازن الحكومية ٠

ـــ اللوائح المالية والحسابات الحكومية ٠

ـــ قوانين الجمارك والضرائب ٠

من جانب آخر ، فان عملية تعديل القوانين ذاتها تتسم بالكثير من عدم التكامل والتجزؤ فقد كان الشائع عند مواجهة صوبات تنفيذية يسببها قانون ما ، الالتجاء الى أسلوب التعديل الجزئى لذلك القانون ، ومع توالى عمليات التعديل الجزئية افتقدت كثير من القوانين اتساقها وتكاملها ، وتداخلت التعديلات وتناقضت مما يؤدى بالضرورة الى تعقيد الاجراءات وتضارب القرارات فى ذات الموضوعات ٠

ولعل نظرة تاريخية سريعة على أسلوب اعداد التشريعات فى مصر تسهم فى توضيح حقيقة المشكلة التشريعية فى الادارة الحكومية ٠

ـــ كان الامر فى مصر حتى سنة ١٩٥٥ يقضى بتوحيد جهة اعداد التشريعات فى الدولة أيا كانت هذه التشريعات ، وبذلك فان هذه الجهة كانت تحقق التنسيق بين التشريعات بعد الدراسة الجادة لها سواء من حيث الموضوع أو الصياغة ٠

فحتى سنة ١٩٤٦ ، كانت جميع التشريعات تحال الى ادارة التشريع بوزارة العدل ، وبعد ذلك تعرض على اللجنة الاستشارية التشريعية بوزارة العدل لفحصها موضوعيا وتشريعيا ، ثم بعد ذلك تحال الى لجنة قضايا الحكومة لمراجعتها من حيث الصياغة وبعد ذلك تحال الى مجلس الوزراء ثم الى البرلمان ٠

وبعد سنة ١٩٤٦ تولى هذه المهمة قسم التشريع بمجلس الدولة حتى الغائه فى سنة ١٩٥٥ حيث عهد باختصاصه الى لجان الفتوى والتشريع ثم أعيد مرة أخرى سنة ١٩٦٩ ٠

ـــ ترتب على قيام الثورة سنة ١٩٥٢ وتعطل الحياة النيابية حتى سنة ١٩٥٧ ، وفى الوقت نفسه زيادة الحاجة الى تحقيق اصلاحات ثورية واصدار التشريعات اللازمة لذلك ـ كل هذا أدى الى أن كثيرا من هذه التشريعات اتسم بطابع السرعة اللازمة لتحقيق الهدف ، وجاء على حساب الدراسة الموضوعية والصياغة ٠ كما أن وجود اللجان الوزارية التشريعية بحيث تركز فيها دراسة جميع التشريعات بعد اعدادها لم يحقق الغرض المطلوب ، ذلك انها لجان سياسية لا فنية تخضع لاعتبارات سياسية بالدرجة الأولى ٠

من واقع تلك النظرة التاريخية يمكن استخلاص أهم مشكلات الجوانب التشريعية فى الادارة الحكومية وهى :

● عدم وجود فلسفة موحدة أو استراتيجية واضحة تحكم التشريعات الادارية وتوحد مفاهيمها ٠

- الالتجاء الى طريقة التعديل الجزئى للقوانين دون محاولة تطويرها جذريا ٠

- عدم تكامل القوانين وتأخير صدور لوائحها التنفيذية لارشاد وتوجيه المنفذين ٠

ان العملية التشريعية أساسها وصمام الأمان فيها هو تقديم الدراسة الموضوعية الكاملة للعلاقات والروابط المراد تنظيمهـا تشريعيا ، دراسة تقوم على الواقع القـائم فعلا ، لا على تصور لهذا الواقع ، وهذه الدراسة يجب أن تقوم على البيانات الواقعية المستندة الى احصاءات جادة دقيقة حقيقية كاملة أو شبه كاملة ، ثم تحليل هذا الواقع المستفاد من الاحصـاءات والدراسات الواقعية لتصنيف الوقائع المتشابهة وتحـديد أسبابها وأسباب التوافق والتنافر ، وبعد هذا كله يكون لدينا صورة كاملة حية دقيقة للواقع الموجود ٠

لذلك يجب أن يكون الهدف والاتجاه المطلوب توجيه هذه العلاقة الواقعية نحوه واضحا وأن يختار الطريق الذى يوصل الى هـذا الهدف بأسرع وقت وبأيسر تكاليف مادية ونفسية ، وأن يوزن هذا السبيل للتيقن من قدرته على تحقيق هذا الهدف ٠

فالهدف يجب أن يكون واضحا ممكن التحقيق وأن يختار السبيل التنظيمى الذى يؤدى الى ذلك ٠

وبعد تمام هذه الدراسات الواقعية التى يجب أن تكون واضحة بكل تفاصيلها ، تبدأ عملية وضع الاطار التشريعى وضمانة وضوح اللفظ والحكم وكشفه عن مدلوليته لا يترك مجالا واسعا لخلاف وجهات النظر مع شمول جميع الأصول اللازمة ولكن مع الاقتصار عليها وحدها دون نزول الى التفاصيل ، والواقع أن تجاهل ذلك يؤدى الى الاضطراب ٠

عيوب تنظيمية :

تتركز أهم العيوب التنظيمية بالجهاز الادارى للدولة فيما يلى :

عدم الاستقرار التنظيمى :

تتعرض الوحدات التنظيمية بالجهاز الحـكومى لتغييرات مستمرة فى أوضاعها وارتباطاتها التنظيمية مما يؤثر بشكل سلبى على كفاءتها وفعاليتهـا ، ففى القطـاع الحكومى تكرر انشاء وزارة للشباب والغاؤها ثم اعادتها وتعددت الأشكال التنظيمية التى استخدمت فى هذا الصدد من لجنة عليا الى وزارة ثم منظمة ثم استقرت فترة على شكل وزارة دولة للشباب وأخيرا اتخذت شكل جهاز للشباب ٠ كذلك صادف قطاع البحث العلمى تغييرات متعددة بدأت منذ انشاء المجلس الأعلى للعلوم ثم تحويله الى المجلس الأعلى لدعم البحث العلمى الذى تحول الى وزارة للبحث العلمى ثم ألغيت وأعيـدت وأخيرا ألغيت الوزارة وأنشىء بدلا عنها أكاديمية العلوم والتكنولوجيا التى تتبع وزير التعليم والبحث العلمى ٠

وفى القطاع العام كانت مشكلة عدم الاستقرار التنظيمى من أهم معوقات الأداء والانطلاق ، وتمثيلا لذلك فان قطاع المقاولات يعتبر من أكثر القطاعات معاناة كما يتضح من تطور وتلاحق العمليات التنظيمية التى تمت بهذا القطاع منذ سنة ١٩٦١ كالآتى :

— صدر القانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٦١ باجـازة قبول ضم بعض الشركات والمنشآت التى لم تشملها القوانين الاشتراكية للقطاع العام · وطبقا لهـذا القانون فقد تم ضم ٧٠ شركة ومنشأة للقطاع بموجب القرارات الجمهـورية أرقام ٦١٨ لسـنة ١٩٦٢ ، ٩٤٤ لسنة ١٩٦٢ ، ١١٣١ لسنة ١٩٦٣ ، ٧٠ لسنة ١٩٦٣ ·

— ثم صدر القرار الجمهورى رقم ١٥٢٥ لسنة ١٩٦١ بانشـاء المؤسسة العـامة للمقاولات والانشاءات بهدف توحيد الاشراف والتوجيه لقطاع المقاولات ·

— وفى سنة ١٩٦٢ صدر القرار الجمهورى رقم ٣٢٢١ بالغاء المؤسسة المصرية العامة للمقاولات والانشاءات وانشاء ثلاث مؤسسات نوعية بدلا منها هى :

(أ) المؤسسة المصرية العامة لمقاولات الأعمال المدنية وتتبعها ٢٤ شركة واختصت بأعمال انشاء السدود والقناطر والكبارى وأعمال التجريف وتشييد المصانع ومحطات القوى ·

(ب) المؤسسة المصرية العامة لمقاولات الاسكان والمبانى العامة وتتبعها ٣٦ شركة تقوم بأعمال المبانى العامة كدور الوزارات والمجمعات الحكومية ·

(جـ) المؤسسة المصرية العامة لمقاولات المرافق وتتبعها ٣٢ شركة اختصت بأعمـال المياه والمجارى ·

— ثم صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٤ بتأميم الشركات والمنشآت السابق ضمهـا للقطاع العام تأميما كاملا وذلك بأثر رجعى من ١٩٦١/٧/٢٠ ·

— وقرر وزير الاسكان والمرافق بقرار رقم ٣٢٢ لسنة ١٩٦٤ ادماج الشركات التابعة للقطاع وعددها فى ذلك الوقت ١٢١ شركة فى ٣٥ شركة فقط ·

— ثم صدر القرار الجمهورى رقم ٢٥٩ لسنة ١٩٦٥ باعادة توزيع الشركات الـ ٣٥ وجعلها ٤١ شركة ·

— ثم صدر القرار الجمهورى رقم ٤٤٢١ لسنة ١٩٦٥ بادماج المؤسسة المصرية العامة لمقاولات الاسكان والمبانى فى المؤسسة المصرية العامة للأعمال المدنية مع تسميتها « المؤسسة المصرية العامة لأعمال التشييد والبناء » ·

— وصدر القرار الجمهورى رقم ٤٤١٨ لسنة ١٩٦٥ باعادة تنظيم مؤسسة مقـاولات المرافق ·

— وفى سنة ١٩٦٧ صدر القرار الجمهورى رقم ٩٠٨ الذى قضى بالآتى :

(أ) انشاء مؤسسة جديدة باسم « المؤسسة المصرية لمقاولات المبانى » ٠

(ب) تعديل اسم « المؤسسة المصرية العامة لأعمال التشييد والبناء » الى « المؤسسة المصرية العامة لمقاولات الانشاءات المدنية » ٠

(جـ) اعادة توزيع الشركات التى كانت تابعة للمؤسسة المصرية العامة لأعمال التشييد والبناء بين المؤسستين الجديدتين ٠

(د) الغاء المؤسسة المصرية العامة لأعمال المرافق واعادة توزيع الشركات التابعة لها على المؤسستين الجديدتين ٠

وفى نهاية الأمر تم الغاء هذه المؤسسات بمقتضى القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ ٠ وقد سادت ظاهرة عدم الاستقرار التنظيمى بدرجات متفاوتة قطاعات هامة فى الاقتصاد القومى منها قطع السياحة ، البنوك ، استصلاح الاراضى ، وقطاع التجارة الخارجية وكان من النتائج المباشرة لهذه التغييرات المتتالية عدم استقرار الأوضاع التنظيمية بما يعكسه من آثار سالبة على الانتاج والنواحى الفنية والادارية والمالية اضافة الى عدم استقرار العاملين ٠

وبصفة عامة ، فان كل تشكيل وزارى فى مصر يحمل معه تغييرات تنظيمية لايتوفر لها الوقت للدراسة الموضوعية المتأنية ويترتب عليها عادة اضطراب فى العلاقات التنظيمية وتداخل فى الاختصاصات يؤثر بشكل سالب على الاداء ٠ ولعل أحدث تلك الأمثلة ادماج وزارتى الاسكان والتعمير ثم فصلهما ثم اعادة دمجهما مع وزارة استصلاح الاراضى تحت قيادة وزير واحد ٠ وادماج وزارات الزراعة والرى واستصلاح الأراضى ثم فصل الزراعة ثم اعادة فصل الرى عن استصلاح الاراضى ٠

الازدواجية والتكرار فى الاختصاصات :

تعتبر مشكلة ازدواج وتكرار الاختصاصات بين أجزاء الجهاز الادارى للدولة من أهم العيوب التى يترتب عليها ارتفاع نفقات الأداء وتعويق الاجراءات وزيادة الاحساس بمشكلات الروتين ، ومن أبرز مظاهر الازدواج ما يلى :

— الازدواج فى اختصاصات الهيئات العامة وأجهزة الوزارات التى تتبعها هذه الهيئات الأمر الذى يمثل فاقدا فى الوقت وتكرارا للجهود ، اضافة الى صعوبة تحديد المسئولية ٠

— التداخل بين اختصاصات الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ووزارة القوى العاملة فى شأن التصرف فى العمالة الزائدة واعادة توزيعها ٠

— التداخل بين اختصاصات هيئة الاستعلامات وبين أجهزة وزارة الخارجية فى مجالات الاعلام الخارجى وتكرار عمليات الاستماع إلى الاذاعات الأجنبية واصدار النشرات والتقارير عن الأوضاع والمواقف السياسية ٠

— تداخل الاختصاصات فى مجال الشباب بين جهاز الشباب ، وزارة التعليم العالى ، ووزارة التربية والتعليم ·

— التداخل النسبى فى جهود أجهزة الرقابة المركزية وهى الجهاز المركزى للمحاسبات. الرقابة الادارية (١) ، وتكرار اعداد دراسات وتقارير عن نفس المشكلات المتعلقة بمستويات الأداء بالجهاز الادارى للدولة ، وتكرار عمليات التفتيش والمتابعة ·

وجود ادارات وأقسام تنظيمية غير فعالة :

نشأت فى معظم الوزارات والأجهزة والهيئات العامة خلال السنوات الماضية كثير من التقسيمات التنظيمية لا تمارس واجباتها بالفعالية المطلوبة مما ينعكس سلبيا على مستوى الأداء العام للجهاز الادارى بالدولة · ومن بين تلك التقسيمات غير الفعالة :

— ادارات التخطيط والمتابعة ·

— ادارات العلاقات العامة ·

— ادارات التنظيم وأساليب العمل ·

— ادارات الاحصاء ·

اذ على الرغم من الأهمية البالغة لتلك الادارات (وعلى الرغم من تكدسها بالعاملين) الا أنها لا تمارس وظائفها بدرجة كافية من الجودة تبدو فى مشكلات التخطيط وتعقيد الروتين وتخلف المعلومات والاحصاءات كذلك تبدو فى سطحية عمليات العلاقات العامة التى تقتصر فى كثير من أجهزة الدولة على استقبار وتوديع كبار الزوار واجراء تشهيلات الجمارك وغيرها من الأمور التى وان كانت تمثل جانبا من أعمال العلاقات العامة ، الا أنها تقصر عن الوصول الى المعنى الحقيقى لتلك الوظيفة الهامة ·

اختلال تبعية بعض التنظيمات :

ونقصد بذلك أن بعض أجزاء الجهاز الادارى للدولة ليست تابعة للجهة الاشرافية المختصة منطقيا · ومن أبرز الأمثلة على ذلك ما يلى :

— تبعية البنك الرئيسى للائتمان الزراعى والتعاونى لوزارة الزراعة بدلا من أن تتبع وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية باعتبارها المهيمنة على الجهاز المصرفى وسياسة الائتمان على المستوى القومى ·

---

(١) الغيت هيئة الرقابة الادارية فى سنة ١٩٨٠ ·

— توزيع تبعية الشركات الصناعية بين وزارات مختلفة بدلا من توحد علاقاتها بوزارة واحدة تهتم بالصناعة على المستوى القومى وهى وزارة الصناعة ·

تداخل أعمال التخطيط والتنفيذ :

من الأمور الواضحة انشغال كثير من الرئاسات التنظيمية وجهات تغلب عليها الصفة التخطيطية بأعمال التنفيذ ، من ذلك أن كثيرا من أنشطة الوزارات والهيئات العامة يندرج تحت نشاط التنفيذ بدلا من أن تتجه الى التخطيط والمتابعة وترك الأمور التنفيذية لوحدات الحكم المحلى أو الوحدات الاقتصادية التابعة لها فى حالة القطاع العام ·

عيوب تنظيمية متكررة فى أغلب أجزاء الجهاز الادارى بالدولة :

تتكرر فى معظم أجزاء الجهاز الادارى عيوب أساسية تؤثر فى مستوى الانجاز المحقق ، ومن أهم هذه العيوب ما يلى :

- قصور التخطيط والمتابعة ·
- عدم تناسب السلطة والمسئولية ·
- عدم تفويض السلطة ·
- تعقيد الاجراءات المكتبية ·
- عدم وضوح اختصاصات الوظائف ومسئولياتها ·
- ضعف نظم الرقابة الداخلية ·
- عدم ملاءمة أماكن العمل ·
- الاسراف فى استخدام الامكانيات ·

وتوجد هذه العيوب بدرجات متفاوتة وان كانت تؤدى عادة الى اضطرابات العمل وانحراف النتائج عن الأهداف وارتفاع تكلفة الأداء · وتنعكس هذه الأوضاع جميعا فى خسائر تحيق بالاقتصاد القومى ومعوقات تشكو منها الجماهير ·

عيوب فى استخدام القوى البشرية :

أظهرت دراسة الأوضاع السائدة فى الجهاز الادارى للدولة وجود عيوب فى استخدام القوى البشرية بدرجات متفاوتة منها ما يلى :

— زيادة أعداد العاملين وانتشار ظاهرة العمالة الزائدة ، واذا أخذنا فى الاعتبار احتمالات تسريح جانب من أفراد القوات المسلحة ، فان مشكلة العمالة الزائدة ستصبح من أهم ثغرات الجهاز الادارى ·

— أسلوب التوظيف الجماعى للخريجين وتوزيعهم على وظائف قد لا تتناسب ومؤهلاتهم أو فروع تخصصهم ، اضافة الى أنه قد لا تكون هناك حاجة موضوعية لتعيينهم أصلا ·

— ضعف فعالية نظم وبرامج التدريب ·

— القصور فى تطبيق نظم الحوافز الايجابية والسلبية ·

— ضعف نظام التقارير الدورية فى تقدير مدى كفاءة الأفراد فى أدائهم لواجبات وظائفهم وتغلب النزعة الشخصية فى استيفاء هذه التقارير ·

— ضعف الرقابة على العاملين وانتشار مظاهر التكاسل واللامبالاة وشيوع ظاهرة التغيب عن العمل وترك مكان العمل وعدم الانضباط ·

— شيوع ظواهر سيئة تتسم بطابع لاأخلاقى · كالرشوة ، الاختلاس ، التزوير ، والوساطة والمحسوبية ·

ومما يدعم الآثار السابقة لتلك العيوب الميل الى عدم التشدد فى تطبيق الجزاءات التى تقررها القوانين تحت دعاوى الانسانية أو خضوعا لضغوط سياسية واجتماعية ·

عيوب مالية :

وتنعكس العيوب السابقة جميعا فى أنواع من الثغرات التى تسمح بوجود عيوب مالية تمثل استنزافا لموارد الدولة وتبديدا لطاقاتها من أهم مظاهرها :

— الاسراف فى الانفاق على عمليات أو مشروعات لا تتم أو يتأخر تنفيذها عن المواعيد المحددة لها ·

— تحقق خسائر مالية جسيمة نتيجة قصور الدراسات أو الخلل التنظيمى وضعف التخطيط والرقابة ·

— التراخى فى تحصيل ايرادات الدولة ، وتراكم المبالغ المستحقة التحصيل لفترات طويلة بما يقلل من احتمالات تحصيلها وتمثل خسائر قومية ·

— تراكم مخزون سلعى راكد سواء فى شركات القطاع العام أو بمخازن أجهزة الدولة المختلفة · وتكاد تصل تقديرات المخزون السلعى الراكد الى ما يقرب من ٢٠٠ مليون جنيه ·

— سوء ادارة الأعمال المخزونة ، وقد حدد الجهاز المركزى للمحاسبات أهم العيوب المخزنية المشاهدة فيما يلى :

- عدم ملاءمة اللوائح المخزنية فى بعض الوحدات ٠
- عدم وجود لوائح مخزنية أصلا فى بعض الوحدات ٠
- عدم الالتزام بمستويات التخزين ٠
- ارتفاع نسب التالف بالمخزون ٠
- ضعف الرقابة على المخزون ٠

— التلاعب فى التعاقدات المحلية ٠

— التلاعب فى التعاقدات الخارجية ٠

كل هذه العيوب التى يعانى منها الجهاز الادارى بالدولة يمكن أن نردها فى الحقيقة الى عدد من الأسباب الرئيسية التى يتفرع عنها العديد من العوامل ذات التأثير السالب على كفاءة الجهاز الادارى والتى يتطلب الأمر علاجها جذريا ٠

الأسباب الرئيسية لعيوب الجهاز الادارى :

● عدم وضوح الأسس التى يتم بناء عليها تكوين الأجهزة والتنظيمات الادارية المختلفة ، وبالتالى كان التوسع فى حجم الجهاز الادارى خلال السنوات السابقة بغير تخطيط عام واضح يحدد الأبعاد الرئيسية لما يجب أن يكون عليه جهاز الدولة ٠ وبالتالى فان التنظيم الادارى للدولة فى مصر يتمثل فى جانب هام منه فى تراكمات تاريخية الأمر الذى يفسر كثيرا من المتناقضات والعيوب الادارية والتنظيمية المشاهدة ويشتمل التنظيم الادارى العام للدولة حاليا على :

— اجهزة رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء ٠

— الوزارات وما يتبعها من مصالح ووحدات ادارية متعددة ٠

— الهيئات العامة ذات الطابع الاقتصادى وهيئات الخدمات ٠

— المجالس العليا لقطاعات الانتاج والخدمات ٠

— الأجهزة المركزية التخطيطية والرقابية ٠

— المجالس العليا واللجان التخطيطية والاستشارية ٠

— الوحدات الاقتصادية والهيئات المرتبطة بها كصناديق الدعم ٠

ـــ وحدات الحكم المحلى بمستوياتها المتعددة ·

ـــ اللجان الدائمة والمؤقتة فى ميادين الانتاج والخدمات المختلفة ·

ـــ الجامعات والمعاهد ومراكز البحث العلمى ·

وقد أدى التضخم فى الجهاز الادارى الى اثار سالبة أهمها :

(أ) تداخل الاختصاصات والتكرار فى الجهود ·

(ب) زيادة العمالة عن متطلبات العمل الحقيقية ·

(جـ) تعقيد الاجراءات وخلق مشكلات الروتين وتعويق الخدمات الجماهيرية ·

(د) الاسراف فى الانفاق على المبانى والأثاثات والمعدات والأجور والمكافآت ·

● عدم وجود تخطيط شامل للقوى العاملة على مستوى الدولة يحقق الربط بين الاحتياجات من التخصصات والنوعيات المعينة من الأفراد التى تتطلبها حاجة العمل من ناحية ، وبين جهود التعليم والاعداد والتدريب من ناحية أخرى · كذلك ترتب على غياب الخطة القومية للقوى العاملة أن اختلت معايير توزيع العمالة بين التنظيمات المختلفة الأمر الذى أنتج مشكلة العمالة الزائدة وعدم تناسب مؤهلات وتخصصات الأفراد مع الوظائف التى يمارسونها ·

وقد ترتب على هذه الأوضاع نتائج غير مرغوبة ، منها :

ـــ هجرة الكفاءات العلمية الى الخارج ·

ـــ عدم التعادل فى توزيع الكفاءات وأصحاب الخبرات بين أجهزة الدولة ·

ـــ التوسع فى التوظيف على أسس غير مدروسة تماما الأمر الذى يمثل عقبة فى سبيل احداث أى تغيير قد يمس حقوق أو مصالح العاملين ·

● نظام التعليم العام بمراحله المختلفة الذى لم يحقق أهداف اعداد الأفراد اللازمين لسد حاجات المجتمع الحقيقية · ان التعليم بمراحله المختلفة ينوء بالأعداد الهائلة التى لا تجد خدمة تعليمية متفوقة فى غالب الأحيان · ويفرز النظام التعليمى فى البلاد عشرات الآلاف من الخريجين سنويا من مختلف التخصصات دون أن يكون هناك تنسيق واضح بين أعدادهم وبين احتياجات مقدرة سلفا · وقد ترتب على التوسع فى التعليم بمراحله المختلفة بالمجان أن التزمت الدولة بتوظيف الخريجين الأمر الذى أنتج مشكلات العمالة الزائدة والبطالة المقنعة فى الجهاز الادارى للدولة ·

● ان القوانين الأساسية التى تحكم وتنظم أعمال الجهاز الادارى للدولة تعانى من درجات مختلفة من العيوب نرتبها كما يلى :

— هناك قوانين قديمة لم تعد تساير الظروف المعاصرة ولا متطلبات الحركة السريعة المنطلقة ·

— هناك قوانين جديدة ولكنها تحتوى ثغرات تتيح فرصا للانحراف أو لتجميد التطبيق السليم للتشريع ·

— هناك قوانين جديدة ولكنها لم توضع موضع التطبيق الكامل لاحتوائها أفكارا ومبادىء لا تتوافر للأجهزة المناط بها تنفيذها ، القدرة على وضعها موضع التطبيق السليم ·

وقد كان الأسلوب الغالب فى تطوير القوانين هو التعديل الجزئى المتكرر الأمر الذى أدى الى كثير من المتناقضات ·

ان أسلوب الترميم التشريعى أنتج حالات من التناقض بين القوانين جعلها فى بعض الأحيان غير ذات تاثير وأتاح الفرصة لمخالفتها والانحراف عنها ، أو جعلها فى أحيان أخرى عقبة فى سبيل تطور الجهاز الادارى للدولة وانطلاقه ·

● وتعتبر سياسة الأجور من أهم الأسباب الرئيسية التى أسهمت فى انتاج مشكلات الجهاز الادارى بالدولة · فقد قامت تلك السياسة فى الأساس على أسلوب تسعير الشهادات وعدم الارتباط بين الأجر من ناحية ومحتوى الوظيفة وواجباتها من ناحية أخرى · وقد أدت هذه السياسة الى آثار سالبة متعددة أهمها :

— تباعد الكفاءات العلمية عن العمل بأجهزة الدولة وتفضيلهم الهجرة أو العمل بالخارج سواء بالدول الأجنبية أو العربية طلبا للمرتبات المرتفعة ·

— ظهور محاولات الأفراد الانتقال من العمل بأجهزة الحكومة للعمل بالقطاع العام طلبا لمزايا الأجر الأعلى وحصص الأرباح وغيرها من أشكال المكافآت والمنح ·

— عدم ارتباط الأجر بمستوى الانتاجية العام مما يخلق ضغوطا تضخمية فى الاقتصاد القومى ويمثل سببا فى تزايد الاستهلاك يعوق حركة التنمية ·

— اضطرار الدولة الى ادخال تعديلات متتالية وترميمات لهيكل الأجور فى محاولة الغاء عيوب تسعير الشهادات وجذب نوعيات مطلوبة ، من تلك المحاولات التوسع غير المخطط فى منح بدلات التخصص والتفرغ وبدلات طبيعة العمل والتمثيل وبدلات الاقامة فى المناطق النائية وغيرها ·

— أدى أسلوب تسعير الشهادات الى تدفق الافراد على التعليم الجامعى وعزوفهم عن التعليم المهنى التخصصى طلبا للوظائف ذات الاجر الأعلى التى تعتبر الشهادة الجامعية جوازا لها ٠

● ضعف نظم الرقابه وتقييم الاداء وتعدد الاجهزة القائمة بها وعدم تكامل جهودها مما يضعف من تاثيرها ٠ ان نظام الرقابة وتقييم الاداء يسير فى الغالب على أساس تاريخى يكتفى بالمراجعة لما تم من أعمال مستهدفا كشف الأخطاء دون أن يتمكن حتى الآن من الانطلاق الى مستوى أعمق من المتابعة التى تستهدف التحذير ضد الاخطاء والانحرافات قبل وقوعها ٠

● لم تكن ظروف العمل ونظمه محل دراسة شاملة الأمر الذى انتج نظما متباينة واجراءات مطولة فى كثير من المواقع ٠ كذلك نجد أن ساعات ومواعيد العمل تتناقض فى بعض الأحيان مع متطلبات الأداء أو طبيعة الامكانيات المتاحة ، وتمثل ظروف العمل المادية غير المناسبة سببا مباشرا فى انخفاض كفاءة الأجهزة الادارية ٠ ومن بين هذه الظروف المبانى والأثاثات والمعدات غير الملائمة والتى لم تكن موضعا للصيانة والتجديد من ناحية ، كما أنها تستنزف جانبا كبيرا من النفقات من ناحية أخرى ٠

فى ضوء هذه الأسباب الرئيسية لتخلف نظم العمل بالدولة نستطيع تبين الحقائق التالية :

— أن تطوير العمل بالجهاز الادارى للدولة (شاملا القطاع العام) يتطلب تخطيطا طويل الأجل ويستلزم جهدا أساسيا فى الدراسة والتحليل ٠

— أن احداث تطوير حقيقى فى أجهزة الدولة سوف يتطلب بالضرورة اجراء تغييرات جذرية فى نظام التعليم وأساليب الاعداد والتدريب لا تتضح اثارها الا بعد سنوات طويلة ، ولكن يجب البدء بها من الآن ٠

— أنه الى جانب الجهود طويلة المدى ، يمكن القيام باجراءات مرحلية واخرى سريعة تسهم فى احداث أمرين :

● علاج بعض المشكلات المتكررة والواضحة ٠

● التمهيد لتقبل وفعالية التغييرات بعيدة المدى ٠

— ان احداث أى تغييرات حقيقية فى كفاءة العمل بأجهزة الدولة يتطلب وجود سلطة قادرة على تطبيق توصيات التغيير ومتابعة تنفيذها والمحاسبة عن نتائج هذا التنفيذ ٠

— ان القيام بأى جهود لتطوير العمل بأجهزة الدولة يجب أن ينطلق من الدراسات العديدة المتاحة فعلا والتى أنفق فيها الجهد والمال بمعرفة أجهزة الرقابة المركزية وكذلك نتائج المؤتمرات وحلقات البحث المتكررة ٠

وفى ختام هذا الجزء لابد من الاشارة الى الآثار السالبة التى حاقت بالجهاز الادارى للدولة نتيجة لاعمال سياسة الرسوب الوظيفى والاصلاح الوظيفى وما ترتب عليهما من اضطراب الأوضاع الوظيفية واختلال العلاقات الرئيسية فى الوزارات والوحدات الادارية المختلفة · كذلك كان للقانون رقم ٨٣ لسنة ٧٣ وقرارات وزير التنمية الادارية أرقام ٢ لسنة ٧٦ و ٦٢٣ لسنة ٧٨ بتقييم بعض المؤهلات آثارها على الأوضاع الوظيفية وافتقاد الانسجام بين الأجور ومحتوى العمل فى كثير من الوظائف · ولا شك أن أى تطوير للادارة الحكومية لابد وأن يتصدى بكل حسم لتلك الأوضاع ويتخذ من الحلول الناجعة للمشكلات الناشئة عنها ما يزيل تلك الآثار السالبة ويمنع تجددها تحت أى صورة ·

السمات الرئيسية للتنظيم الحكومى فى مصر (١) :

يتسم التنظيم الحكومى فى مصر بسمات مميزة تعود الى التاريخ العميق للبيروقراطية المصرية التى تعتبر أقدم البيروقراطيات فى العالم حيث يعود تاريخها الى ما يزيد عن سبعة آلاف سنة · ولكن كان للسنوات الثلاثين الأخيرة تأثيرها العميق على تكوين وفعالية التنظيم الحكومى فى مصر ، ومن أجل تفهم السمات المميزة لهذا التنظيم فانه من المفيد التعرف على أهم العوامل التى أسهمت فى صياغته :

— تعاظم دور الدولة فى مختلف مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية بعد قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ وما اتخذته لنفسها من أهداف تركزت فى تعبير « الكفاية والعدل » ·

— الأخذ بسياسة التصنيع والاتجاه نحو تدعيم الصناعات الوطنية فى مواجهة الواردات الأجنبية ·

— التزام الدولة بسياسات رئيسية تمثلت فى ديمقراطية التعليم وتطبيق مبدأ توزيع الخريجين على أجهزة الدولة ووحدات القطاع العام ·

— الأخذ بأسلوب التخطيط القومى الشامل ، والاتجاه نحو تأكيد دور الدولة فى توجيه الاقتصاد القومى ·

وقد وضح فى السنوات القليلة الماضية تأثير بعض المتغيرات الجديدة التى نجملها فى الآتى :

— الأخذ بسياسة الانفتاح منذ ١٩٧٤ وتشجيع رؤوس الأموال الأجنبية والعربية وكذا رأس المال الوطنى الخاص على دخول مجالات التنمية ·

---

(١) من دراسة للجهاز المركزى للتنظيم والادارة عن « مراجعة عامة للتنظيم الحكومى فى مصر » مقدمة لمؤتمر الادارة الحكومية المنعقد خلال ٢٨ ــ ٣٠ اكتوبر ١٩٨٠ ·

— الأخذ بسياسة الحكم المحلى رالاتجاه الى تقليص دور الحكومة المركزية وتفويض صلاحيات رئيس الجمهورية منذ أول يناير ١٩٧٩ الى المحافظين ·

— التحول نحو أسلوب التخطيط الاقليمى والتنمية المحلية بـكل ما يستتبعه ذلك من تشجيع المبادرات الخاصة وتقليل الاعتماد على أجهزة الدولة ·

— التحول نحو تكوين انماط تنظيمية جديدة فى الادارة الحكومية تستهدف تحـرير الأداة الحكومية من المعوقات والتعقيدات وتسمح لها بالانطـلاق والعمل السريع الحاسم ·

— الاتجاه نحو تشكيل مشروعات مشتركة تسهم فيها وحدات القطاع العام وشركات أجنبية تتمتع بمزايا قانون الاستعمار ·

— الاتجاه نحو تخفيض الدور الرقابى والسلطات التى تتمتع بها الأجهزة المركزية الرقابية وتشجيع السلطات المختصة فى الوزارات والهيئات على تحمل مسئولياتها واتخاذ القرارات ·

— البدء فى اتخاذ اجراءات التطوير التشريعى بتجديد القوانين واللوائح الحـاكمة للتنظيم الادارى بالدولة ·

وتتبلور الوظائف التى يمارسها التنظيم الحكومى فى الآتى :

● الوظائف التقليدية التى تتصل بالأمور السيادية وهى الدفاع والأمن الداخلى ، وأمور السياسة الخارجية وتنظيم العلاقات الدولية ·

● وظائف التخطيط والتوجيه العام للموارد والأنشطة القومية وادارة الاقتصـاد القومى ، ويندرج تحت هذه المجموعة الوظائف الآتية :

— اعداد التخطيط القومى للتنمية الشاملة ·

— اعداد الموازنات القومية وادارة الانفاق العـام وتنميـة الايرادات السـيادية المختلفة ·

— تنظيم وتوجيه البحث العلمى ونظم المعلومات القومية ·

— أعمال التنظيم العام للمؤسسات والأجهزة العـاملة فى مجالات الحيـاة الاقتصادية والاجتماعية ·

● الوظائف المتصـلة بأمور الرقابة والمتـابعة وتقييم الأداء سواء فى المجـالات الاقتصادية أو الاجتماعية · ويندرج تحت هذه الوظائف ما يتصل بتطبيق القوانين وفرض الالتزام بالنظم العامة ·

● وظائف تنمية الانتاج القومى وتطوير الطاقات الانتاجية للمجتمع سواء فى مجالات الصناعة أو الزراعة أو غيرها من الأنشطة الانتاجية ٠

وتتوزع هذه الوظائف بين تقسيمات التنظيم الحكومى على النسق الآتى :

● أعمال التوجيه القومى العام واتخاذ القرارات الاستراتيجية ويتولاها قمة التنظيم المتمثلة فى رئيس الدولة (رئيس الجمهورية) وهيئة الوزارة ٠

● أعمال المشورة والدراسة المتخصصة للمشكلات واقتراح الحلول واتجاهات التطوير القومى ، ويتولاها مستشارو رئيس الجمهورية ٠ وفى مصر تتمثل الوظيفة الاستشارية فى :

— المجالس القومية المتخصصة ٠

— هيئة مستشارى رئيس الجمهورية ٠

وذلك بالاضافة الى مساعدى رئيس الجمهورية ٠

● أعمال السيادة وتوجيه التنفيذ فى مجالات الانتاج والخدمات وتتولاها على المستوى القومى الوزارات وما يتبعها من هيئات عامة ومصالح وأجهزة ٠ ويتولى هذه الأعمال على المستوى المحلى وحدات الحكم المحلى وفى قمتها المحافظات ٠

● أعمال التخطيط والتنظيم وتوفير البيانات والمعلومات وتوجيه البحث العلمى وتتولاها على المستوى القومى أجهزة هى :

— الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ٠

— الجهاز المركزى للمحاسبات ٠

— الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء ٠

— أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا ٠

كما يشارك فى هذه الأعمال التخطيطية هيئات متخصصة نوعيا فى مقدمتها :

— الهيئة العامة للتصنيع ٠

— الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية ٠

— الهيئة العامة للمجتمعات العمرانية الجديدة ٠

كما يوجد شكل خاص من أشكال الأجهزة الحكومية ، وهو شكل الهيئة العامة وهى تقوم أصلا على مرفق عام كانت تقوم به فى الغالب مصالح حكومية رؤى أن يعهد بها الى هيئة عامة مع منحها الشخصية الاعتبارية نظرا لما يمتاز به هذا الشكل من

مرونة فى الادارة ، فالهيئة العامة شخص ادارى عام يدير مرفقا يقوم على تقـــديم مصلحة أو خدمة عامة ويكون لها الشخصية الاعتبارية ولها ميزانية خاصة ٠

● أعمال تنمية الاقتصاد القومى ، وتقوم بها وحدات القطاع العام التى تتخذ شكل شركة عامة وتقوم الدولة بمسئوليتها فى مجال التخطيط والتنسيق والمتابعة لهـذه الشركات العامة عن طريق المجالس العليا للقطاعات ٠

ويمكن تلخيص الأشكال الرئيسية التى يتكون منها الجهـــاز الادارى فى مصر كما يلى :

— **الوزارات** : وهى الأشكال التقليدية للأجهـــزة الادارية ، والوزارة هى الهيئـــة التى يعهد اليها بادارة نشـــاط حكومى هام يدخل ضمن الأنشطة الرئيســية التى تمارسها الحكومة ٠ ويدير ويشرف على الوزارة وزير طبقـــا للقوانين واللوائح التنظيمية ، وتتكون الوزارة من ادارات أو مصالح أو كلاهما معا ، وتقوم جميعها بتنفيذ السياسة العامة للدولة ٠ ويوجـد فى مصر الآن تسـعة وعشرون وزارة ، ويضم التنظيم الحكومى أيضا مناصب وزراء الدولة الذين لا يشرفون على وزارات تنفيذية ٠

— **الهيئات العـامة** : والهيئة العامة جهاز حكومى منحه المشرع الشخصية الاعتبارية أو هى شخص ادارى عام يدير مرفقـا عاما يقوم على مصلحة أو خـدمة عامة ٠ والهيئة العامة لها ميزانية خاصة تلحق بميزانية الدولة وتجرى عليها أحكامها ٠ ويدير أعمال الهيئة مجلس ادارة له سلطات محددة ٠ وتخضع كل هيئة عـامة لاشراف أحد الوزراء (١) ٠ ويحكم نظام الهيئات العامة فى مصر القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ بشأن الهيئات العامة ٠

وتوجد فى مصر حاليا ٩٦ هيئة عامة ٠ ويلاحظ أن الهيئات العامة تأخذ مسميات متعددة فمنها ما يسمى هيئة عامة أو مركـز أو مجلس أعلى أو اتحاد أو صـندوق أو جهاز أو معهد ولكن لا تغير هذه المسميات من طبيعة الوحدة باعتبارها هيئة عامة تخضع لقانون الهيئات العامة ويسرى عليها أحكامه ٠

وتنقسم الهيئات العامة فى مصر الى :

— **هيئات عامة اقتصادية** : وهى التى تعتمد على نفسها فى تدبير الموارد المالية اللازمة لها وعددها ٣٩ هيئة ٠

— **هيئات عامة خدمية** : وهى التى تعتمد على الدولة فى تدبير ميزانيتها واحتياجاتها من الأموال وعددها ٥٧ هيئة ٠

---

(١) استثناء من ذلك توجد هيئات عامة تتبع رئيس مجلس الوزراء مثل هيئـــة المجتمعات العمرانية الجديدة ، وهيئة ميناء القاهرى الجوى ٠

ـــ **الهيئات المستقلة** : وهى أشخاص عامة يحكم كل منها قانون خاص به ، ويحدد كل قانون ما اذا كانت للهيئة شخصية اعتبارية مستقلة أو عدم منحها هذه الشخصية الاعتبارية ووقوعها ضمن الشخصية المعنوية الواحدة للدولة · وتوجد فى مصر حاليا سبع هيئات مستقلة ·

ـــ **وحدات الحكم المحلى** : وهى وحدات ادارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية لتقديم الخدمات ذات الطابع المحلى ·

وتنقسم جمهورية مصر العربية الى ٢٦ محافظة تضم كل محافظة عددا من مديريات الخدمات تمثل كل مديرية منها نشاطا نوعيا مثل الصحة ـ الزراعة ـ التعليم ـ الاسكان ··· الخ وتنهض المديرية بهذا النشاط على مستوى المحافظة ولا يربطها بالوزارة المختصة بنوع النشاط على المستوى المركزى الا الخطط القومية العامة والنظم الموضوعية والتوجيهات الفنية ·

وتنقسم المحافظات الى وحدات أصغر هى المركز ـ المدينة ـ الحى ـ القرية ·

ـــ **الأقاليم الاقتصادية** (١) : وهى تقسيمات ادارية لأراضى جمهورية مصر العربية لغرض خاص هو غرض التخطيط الاقتصادى حيث ان كل اقليم اقتصادى يتميز بأنه يمكن النظر اليه كوحدة اقتصادية متكاملة ، وتنقسم جمهورية مصر العربية الى ٨ أقاليم اقتصادية ·

والى جانب هذه الأشكال يوجد القطاع العام الذى يتكون من شركات عامة ، لكل شركة منها شخصية اعتبارية مستقلة عن شخصية الدولة تدار على نمط الادارة التجارية ، ولمجلس ادارة كل شركة وجمعيتها العمومية سلطات حددها القانون فى اتخاذ القرارات اللازمة لادارتها ·

وقد انشأت مجالس قطاعية عليا يختص كل مجلس منها بعدد من الشركات التى تتولى نشاطا متشابها ، ويختص مجلس القطاع بالتنسيق بين خطط الشركات التابعة له ومتابعة هذه الخطط واتخاذ بعض القرارات ذات الصفة الاستراتيجية مثل إدماج الشركات أو تقسيمها أو تصفيتها · ويوجد الآن ستة وعشرون قطاعا · ولكل مجلس أعلى امانة فنية تتكون من عدد محدود من الخبراء لمعاونة المجلس فى تنفيذ أعماله ·

ويقوم على نشاط البحث العلمى فى التشكيلات التنظيمية للجهاز الإدارى فى مصر أحد عشر جامعة مصرية بخلاف جامعة الأزهر · والمجلس الأعلى للجامعات هو السلطة العليا التى ترسم سياسة الجامعات وتتابع توجيه وتنفيذ أعمالها ·

---

(١) قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧ بتقسيم جمهورية مصر العربية الى أقاليم اقتصادية وانشاء هيئات التخطيط الاقليمى ·

والى جانب الجامعات توجد أيضا مراكـــز البحوث العلمية ومنهـــا ما يتبع لأكاديمية البحث العـــلمى والتكنولوجيا وهى الهيئة العلمية المختصـــة بالبحـــوث على المستوى القومى · ومنها ما يلحق بالوزارة المختصة بنوع النشـــاط كهيئات علمية مثل مركز البحوث الزراعية التابع لوزير الزراعة ومركز البحوث المائية التابع لوزير الرى ومركز البحوث التربوية التابع لوزير التربية والتعليم ، ويتكون كل مركز من عـــدد من المعاهد أو الأقسام المتخصصة لخدمة أغراض الوزارة ·

اختصاصات الحـــكومة :

الحكومة هى الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة ، وتتكون من رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم ، ويشرف مجلس الوزراء على اعمال الحكومة ·

مجلس الوزراء :

يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات الآتية :

- الاشتراك مع رئيس الجمهورية فى وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها وفقا للقوانين والقرارات الجمهورية ·
- توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها القرارات ·
- اصدار القرارات الادارية والتنفيذية وفقا للقوانين والقرارات ومراقبة تنفيذها ·
- اعداد مشروعات القوانين والقرارات ·
- اعداد مشروع الموازنة العامة للدولة ·
- اعداد مشروع الخطة العامة للدولة ·
- عقد القروض ومنحها ·
- ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على امن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة ·

الوزير : أما الوزير فهو الرئيس الادارى الأعلى لوزارته ويتولى رسم سياسة الوزارة فى حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها ·

الوزارات : توجد فى مصر حاليا الوزارات الآتية :

وزارة التخطيط :

وتهدف الى اعداد التخطيط الشامل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومتـــابعة التنفيذ ·

وزارة الدفاع :

وتهدف الى تخطيط وتنفيذ السياسة العامة لتنمية قطاعات الصناعات الحربية وغيرها مما يتصل باحتياجات القوات المسلحة والانشاءات اللازمة لخدمتها وفقا للسياسة العامة للدولة وكذلك القيام بما تكلف به مجال السياسة العامة للدولة من واجبات ترتبط بالقوات المسلحة ·

وزارة الانتاج الحربى :

تهدف الى تخطيط السياسة العامة بتوفير احتياجات القوات المسلحة والاشراف على تنفيذها فى وقت السلم والحرب بما يمكنها من الوفاء بأقصى قدر من هذه الاحتياجات ·

وزارة العدل :

تهدف الى ضمان وصول العدل الى المواطنين من غير موانع مادية أو تعطيلات ادارية ·

وزارة الخارجية :

تهدف الى تنفيذ السياسة الخارجية للدولة ودراسة كافة الشئون المتعلقة بها والسهر على علاقة مصر مع الحكومات الأجنبية والمنظمات الدولية ورعاية مصالح المصريين وحمايتهم فى الخارج ·

وزارة الداخلية :

تهدف الى المحافظة على النظام والأمن وعلى الأخص منع الجرائم قبل وقوعها وضبطها مع الاشراف على تنفيذ القوانين ·

وزارة المالية :

تهدف الى رسم السياسات المالية للدولة وتنسيق الموازنات وترشيد وضبط الانفاق الحكومى وتنمية، حصيلة الضرائب والرسوم وتطوير نظمها بما يحقق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية ·

وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية والتعاون الاقتصادى :

تهدف الى ترشيد النشاط الاقتصادى والعمل على ازدهار ورفع معدلات النمو بما يتمشى مع أهداف الخطة القومية وتحقيق الرفاهية الاقتصادية للمواطنين وتدعيم

العلاقات الاقتصادية بين ج٠ م٠ ع والمنظمات الاقتصادية وهيئات التمويل الدولية والاقليمية والوطنية وهيئات ضمان الاستثمار ٠

وزارة التموين والتجارة الداخلية :

تهدف الى توفير احتياجات الجماهير من مختلف السلع الأساسية فى نطاق خطة الدولة الاقتصادية سواء عن طريق الانتاج المحلى أو الاستيراد وتنظيم تداولها وتسعيرها والاشراف على عدالة التوزيع وسلامته ضمانا لوصولها الى المستهلك دون استغلال وبالمواصفات والأسعار المناسبة كما تهدف الى تنمية التجارة الداخلية عن طريق تنظيمها والاشراف عليها ٠

وزارة الزراعة (١) :

تهدف الى تادية الخدمات الزراعية فى قطاع الزراعة بقصد استغلال الثروة الزراعية والحيوانية استغلالا كاملا وترتكز فى ذلك على أسس انتاجية تشمل الكفاية الانتاجية واجراء البحوث الزراعية ونشر الثقافة الزراعية والحيوانية والوعى الزراعى ٠

وزارة استصلاح الأراضى (٢) :

تهدف الى البدء فى تحقيق الثورة الخضراء واستصلاح وتعمير مناطق شاسعة من الأراضى الصحراوية والأراضى البور وتعمير هذه الأراضى وخلق مجتمعات جديدة يعاد على اساسها توزيع الكثافة السكانية وتحقيق زيادة كبيرة فى الانتاج الزراعى ٠

وزارة الـرى :

تهدف الى القيام بالدراسات الخاصة بوضع مواصفات مشروعات الرى والصرف وتنمية الموارد المائية واسناد مشروعات الرى والصرف والمحطات المائية والاشراف على تنفيذها وتطوير اساليبها وتشغيلها وصيانتها ٠

وزارة الصناعة والثروة المعدنية :

تهدف الى تصنيع البلاد وارساء قواعد الصناعة بها ، وتختص بكل ما يتعلق بشئون التصنيع وتنظيم الانتاج الصناعى ورفع مستوى الكفاية الانتاجية فى الصناعات وتدريب العمال الفنيين ٠

---

(١) عدلت الى وزارة الدولة للزراعة والأمن الغذائى فى مايو ١٩٨٠ ٠

(٢) عدلت فى التشكيل الوزارى الصادر فى مايو ١٩٨٠ الى وزارة الدولة لاستصلاح الأراضى ٠

وزارة البتـــرول :

تهدف الى تدعيم وتطوير وتنمية مصادر الثروة البترولية والعمل على حسن استغلالها بما يكفل تحقيق أهداف خطة التنمية وزيادة الدخل القومى للبلاد ٠

وزارة الكهرباء والطـــاقة :

تهدف الى توفير الكهرباء وتعميمها فى أنحاء البلاد ٠

وزارة النقـــل (١) :

تهـدف الى تلبية احتياجات النقل بالبـلاد بما يتمشى مع خطط التنمية القومية ، ووضع خطة شاملة لوسائل النقل ومرافقه وشبكاته فى اطار الخطة العامة للـــدولة تتكفل بالتنسيق والتكامل بينها ، وتحقق الربط بين أنشطتها وانشطة القطاعات الاخرى وتعمل على تطويرها وفقا لأحدث الأساليب العلمية والتكنولوجية بمايحقق الاستفادة منها باكبر قدر ممكن من الكفاءة الفنية وعلى أساس اقتصـــادى أمثل مع العمـل على صيانتها وتامين سلامتها ، وتوفير العمالة الفنية المتخصصة فى فروع النقل المختلفة ورفع الكفاءة الانتاجية للعاملين بمرافق النقل ٠

وزارة النقل البحـرى (١) :

تهدف الى الوفاء بمطالب الاقتصاد القومى فيما يتعلق بقطاع الملاحة البحرية وصناعات النقل البحرى والعمل على تنشـــيط وتقوية الروابط بين جمهـورية مصر العربية والدول الأخرى ٠

وزارة المواصلات (١) :

تهدف الى توفير الاتصالات السلكية واللاسلكية والبريد ، وكذلك المساهمة فى تنمية المدخرات القومية عن طريق صندوق توفير البريد ، وذلك بالتخطيط لمشروعاتهـا وتطوير وسائلها بما يتمشى مع التطورات الحديثة فى هذا المجال وتشغيلها باكبر قدر من الكفاءة الفنية وعلى أساس اقتصادى سليم وصيانتها وتامين سلامتها ٠

وزارة الطيران المدنى :

تهدف الى النهوض بمرفق الطيران المدنى والوصول الى أحسن المستويات العلمية من حيث الكفاءة والدقة وتامين سلامة الطيران لخدمة المجتمع المحلى والعالمى فى

---

(١) عين وزير واحد لهذه الوزارات الثلاث فى تشكيل مايو ١٩٨٠ ٠

مجال النقل الجوى بما يكفل تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى اطار السياسة العامة للدولة ·

وزارة الاسكان (١) :

وتهـــدف الى بحث واقتراح ورسم وتنفيـــذ خطط وسياسات الاسكان والمرافق والتشييد ·

وزارة التعميـــر :

تهدف الى بحث اقتراح ورسم وتنفيذ خطط وسياسات التخطيط العمرانى والمدن والمجتمعات الجديدة بما يتفق وأهداف خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفى نطاق السياسة العامة للدولة ·

وزارة التربية والتعليم (٢) :

تهدف الى نشر التعليم فى جميع ميادين التعليم العام والفنى فى غير المرحـــلة العالية بما يتفق والأهداف القومية وفى نطاق السياسة العامة للدولة ·

وزارة الصـــحة :

تهدف الى الحفاظ على صحة المواطنين عن طريق القيام بالخدمات الصـــحية الوقائية والعلاجية على المستوى المركزى وعلى المستوى المحلى بالاتفاق مع الأجهزة المحلية المختصة ويشمل ذلك خدمات تحسين صحة الأفراد والبيئة والوقاية من الأمراض والاكتشاف المبكر لها والعلاج والتأهيل وتطوير هذه الخدمات ورفع مستواها وتيسير حصول المواطنين عليها ·

وزارة الشئون الاجتماعية :

تهدف الى تحقيق التنمية والرعاية الاجتماعية وتدعيم المجتمع المصرى وتماسكه فى اطار السياسة العامة للدولة ·

وزارة التامينـــات :

تهدف الى تدعيم حقـــوق المواطنين فى مجال الخـــدمات التأمينية والتكافل الاجتماعى والمساهمة فى تنمية الاقتصاد القومى ·

---

(١) عدلت الى وزارة الدولة للاسكان ·

(٢) عدلت الى وزارة الدولة للتعليم والبحث العلمى ·

وزارة القوى العاملة والتدريب المهنى :

تهدف الى تخطيط الموارد البشرية وتنظيم استخدامها وتدريبها مهنيا وترشيد ادائها ورفع كفاءتها الانتاجية كما تتولى رعاية قوة العمل وذلك بغية تحقيق العمالة الكاملة المنتجة كوسيلة وهدف لمخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ٠

وزارة السياحة :

تهدف وزارة السياحة لدعم العلاقات الانسانية بين الشعوب والمساهمة فى تنمية الدخل القومى واظهار الصورة الحقيقية لماضى مصر ونهضتها الحديثة الشاملة لجميع شعوب العالم وتنشيط السياحة الداخلية لربط المواطنين بتراثهم ونهضة بلادهم ٠

وزارة الأوقاف :

تهدف الى الحفاظ على أوقاف المسلمين وتنفيذ شروط الواقفين وتتمثل فى الدعوة الاسلامية والبر ٠

ويمكن عرض التنظيم الحالى للدولة بطريقتين :

اولا : التنظيم الحالى للدولة

على اساس التشكيل الوزارى الصادر بالقرار الجمهورى

رقم ٢٠٨ فى ١٤/٥/١٩٨٠

أولا ــ رئيس الجمهورية ، ويتبعه :

١ ــ مساعدا رئيس الجمهورية ٠

٢ ــ مستشارو رئيس الجمهورية ٠

٣ ــ المجالس القومية المتخصصة ٠

٤ ــ جهاز المدعى العام الاشتراكى ٠

ثانيا ــ نائب رئيس الجمهورية ، ويتبعه :

الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية ٠

ثالثا ــ الحكومة ، وتتكون من :

١ ــ مجلس الوزراء ٠

٢ ـ **اللجان الوزارية** ، وهى :

(أ) اللجنة الوزارية للانتاج ٠

(ب) اللجنة الوزارية للخدمات ٠

(جـ) اللجنة الوزارية للشئون الاقتصادية ٠

(د) اللجنة الوزارية للشئون التشريعية ٠

(هـ) اللجنة الوزارية للأمن الغذائى ٠

٣ ـ رئيس مجلس الوزراء ٠

٤ ـ نواب رئيس مجلس الوزراء ، وهم :

(أ) نائب رئيس مجلس الوزراء ٠

(ب) نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الخارجية ٠

(جـ) نائب رئيس مجلس الوزراء لشئون مجلس الشعب ٠

(د) نائب رئيس مجلس الوزراء للخدمات ووزير الداخلية ٠

(هـ) نائب رئيس مجلس الوزراء للانتاج ووزير البترول ٠

(و) نائب رئيس مجلس الوزراء للشئون الاقتصادية والمالية ووزير التخطيط والمالية والاقتصاد ٠

٥ ـ **قطاع الخدمات** ، ويضم :

(أ) وزير الدولة للتعليم والبحث العلمى ٠

(ب) وزيرة التأمينات الاجتماعية ووزيرة الدولة للشئون الاجتماعية ٠

(جـ) وزير التعمير ووزير الدولة للاسكان واستصلاح الأراضى ٠

(د) وزير الدولة للقوى العاملة والتدريب المهنى ٠

(هـ) وزير الدولة للصحة ٠

(و) وزير الدولة للأوقاف ٠

٦ ـ **قطاع الانتاج** ، ويضم :

(أ) وزير الدولة للزراعة والأمن الغذائى ٠

(ب) وزير النقل والمواصلات والنقل البحرى ٠

(جـ) وزير الرى ووزير الدولة لشئون السودان ٠

(د) وزير الصناعة والثروة المعدنية ٠

(هـ) وزير الكهرباء ٠

٧ ـ قطاع الشئون الاقتصادية والمالية ، ويضم :

(أ) وزير السياحة والطيران المدنى ٠

(ب) وزير التموين والتجارة الداخلية ٠

٨ ـ وزير الدفاع والانتاج الحربى ٠

٩ ـ وزير الدولة للانتاج الحربى ٠

١٠ـ وزير الدولة لشئون مجلس الشعب ٠

١١ـ وزير العدل ٠

١٢ـ وزير الدولة للثقافة والاعلام ٠

ثانيا : التنظيم الرسمى كما تعبر عنه الموازنة العـامة للدولة

اولا : رئيس الجمهورية ٠٠ ويتبعه :

١ ـ مساعدا رئيس الجمهورية ٠

٢ ـ مستشارو رئيس الجمهورية ٠

٣ ـ المجالس القومية المتخصصة ٠

٤ ـ جهاز المدعى العام الاشتراكى ٠

ثانيا : نائب رئيس الجمهورية ٠٠ ويتبعه :

الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية ٠

ثالثا : الحكومة ٠٠ وتتكون من :

١ ـ مجلس الوزراء ٠

٢ ـ اللجان الوزارية ٠٠ وهى :

(أ) اللجنة الوزارية للانتاج ٠

(ب) اللجنة الوزارية للخدمات ·

(جـ) اللجنة الوزارية للشئون الاقتصادية ·

(د) اللجنة الوزارية للشئون التشريعية ·

(هـ) اللجنة الوزارية للأمن الغذائى ·

٣ ـ رئيس مجلس الوزراء ·

٤ ـ نواب رئيس مجلس الوزراء ··· وهم :

(أ) نائب رئيس مجلس الوزراء ·

(ب) نائب رئيس مجلس الوزراء لشئون مجلس الشعب ·

(جـ) نائب رئيس مجلس الوزراء (ووزير الخارجية) ·

(د) نائب رئيس مجلس الوزراء للانتاج (ووزير البترول) ·

(هـ) نائب رئيس مجلس الوزراء للخدمات (ووزير الداخلية) ·

(و) نائب رئيس مجلس الوزراء للشئون الاقتصادية والمالية (ووزير التخطيط والمالية والاقتصاد) ·

٥ ـ **الوزارات :**

— وزارة الخارجية ·

— وزارة الدفاع ·

— وزارة الانتاج الحربى ·

— وزارة العدل ·

— وزارة التخطيط ·

— وزارة المالية ·

— وزارة الاقتصاد ·

— وزارة السياحة ·

— وزارة التموين والتجارة الداخلية ·

— وزارة الصناعة والثروة المعدنية ·

— وزارة البترول ·

— وزارة الكهرباء ·

— وزارة الزراعة (وزير دولة للزراعة والأمن الغذائى) ·

— وزارة النقل .

— وزارة المواصلات .

— وزارة النقل البحرى .

— وزارة الطيران المدنى .

— وزارة الداخلية .

— وزارة التربية والتعليم (وزير دولة للتعليم) .

— وزارة التعليم العالى .

— وزارة التأمينات .

— وزارة الشئون الاجتماعية (وزير دولة للشئون الاجتماعية) .

— وزارة التعمير .

— وزارة الاسكان (وزير دولة للاسكان واستصلاح الأراضى) .

— وزارة استصلاح الأراضى (وزير دولة للاسكان واستصلاح الأراضى) .

— وزارة القوى العاملة والتدريب المهنى (وزير دولة للقوى العاملة والتدريب المهنى) .

— وزارة الصحة (وزير دولة للصحة) .

— وزارة الأوقاف (وزير دولة للأوقاف) .

٦ ـ **مناصب وزراء دولة (بخلاف وزراء الدولة المختصين بوزارات) :**

— وزير دولة للشئون الخارجية .

— وزير دولة لشئون السودان .

— وزير دولة لشئون مجلس الشعب .

— وزير دولة للثقافة والاعلام .

— وزير دولة للانتاج الحربى .

الهيكل المتنظيمي الرئيسي للدولة
طبقا للقرار الجمهوري رقم ٢٠٨ في ١٤/٥/١٩٨٠
بتشكيل الوزارة

رئيس الجمهورية

نائب رئيس الجمهورية

مجلس الوزراء

رئيس مجلس الوزراء

نائب رئيس مجلس الوزراء للانتاج ووزير البترول
- وزير الدولة للزراعة والأمن الغذائي
- وزير النقل والمواصلات والنقل البحري
- وزير الري (وزير دولة لشئون السودان)
- وزير الصناعة والثروة المعدنية
- وزير الكهرباء

نائب رئيس مجلس الوزراء للخدمات ووزير الداخلية
- وزير الدولة للتعليم والبحث العلمي
- وزيرة التأمينات الاجتماعية ووزيرة دولة للشئون الاجتماعية
- وزير التعمير ووزير الدولة للاسكان واستصلاح الأراضي
- وزير الدولة للقوى العاملة والتدريب المهني
- وزير الدولة للصحة
- وزير الدولة للأوقاف

نائب رئيس مجلس الوزراء

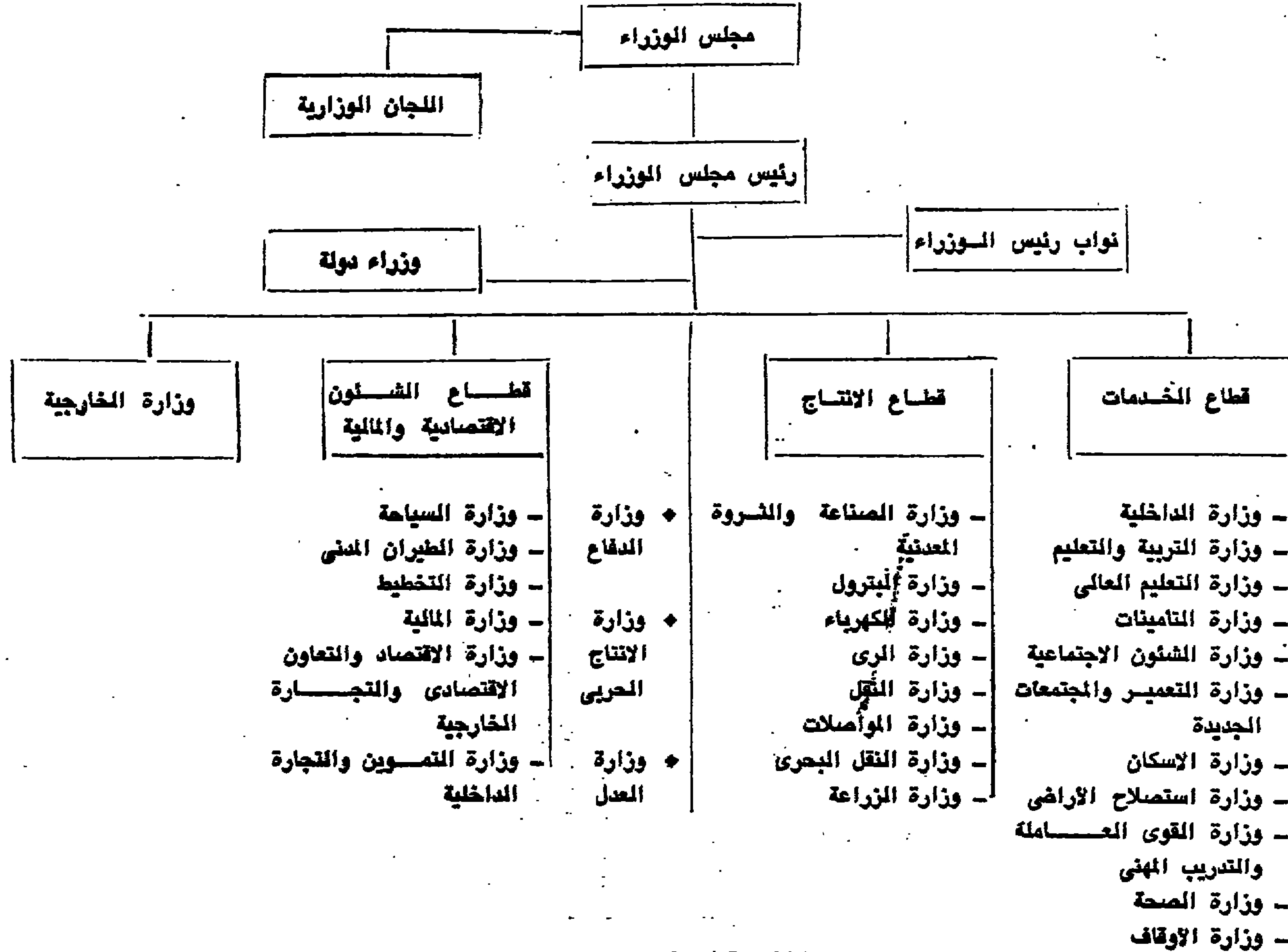
نائب رئيس مجلس الوزراء لشئون مجلس الشعب
- وزير الدفاع والانتاج الحربي
- وزير دولة للانتاج الحربي
- وزير دولة لشئون مجلس الشعب
- وزير العدل
- وزير دولة للثقافة والاعلام

نائب رئيس مجلس الوزراء للشئون الاقتصادية والمالية ووزير التخطيط والمالية والاقتصاد
- وزير السياحة والطيران المدني
- وزير التموين والتجارة الداخلية

نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الخارجية
- وزير دولة للشئون الخارجية

شكل رقم ٥ / ١

الهيكل التنظيمي الرئيسي للدولة
بحسب الموازنة العامة للدولة



شكل رقم ٥ / ٢

اهم الملاحظات على التنظيم الحكومي في مصر :

● **عـدم الاستقرار التنظيمي :**

يتوالى ادخال التعديلات على الهيكل التنظيمي الرئيسي للجهاز الادارى للـدولة على فترات متتالية ، دون وجود استراتيجية واضحة تحكم هذه التعديلات المتلاحقة ٠ وتظهر التغييرات في صورة انشاء أو الغاء أو ادماج أو تغيير التبعية الأمر الذى ينتج عنه مشكلات ادارية ذات آثار بعيدة المدى اذ كثيرا ما تفشل هذه التغييرات في تحقيق الأهداف المتوقعة منها ويتطلب علاج آثارها اجراء تعديلات جديدة وهكـذا ٠ كمـا أن سرعة التغيير لا تمكن من قياس النتائج والرقابة عليها ، فضلا عما يترتب على التغيير من عدم استقرار في الانتاج ، وفي مستوى الخدمات وتأثر أوضاع العاملين ٠

● **تضخم الهيكل التنظيمي وتفتيت الأنشطة على عدد كبير من الوحدات :**

يبلغ عدد الوزارات حاليا تسعة وعشرين وزارة وبمقارنة هـذا العدد بمثله في بعض الدول المتقدمة يلاحظ ضخامة هذا العدد نسبيا اذ يبلغ عدد الوزارات في الحكومة الفيدرالية في الولايات المتحدة اثنى عشر وزارة ، وفي اليابان اثنى عشر وزارة أيضا ، وفي انجلترا اثنين وعشرين وزارة ٠ وما يتعلق بالوزارات ينطبق أيضا على الهيئات وغيرها من أشكال الوحدات الادارية التي يتكون منها الجهاز الادارى ٠

وكان من نتيجة التضخم في حجم الجهاز الادارى والتعدد في مكوناته أن أصبح تقسيم الاختصاصات بين هذه الوحدات غامضا ومتداخلا أو مفتتا ٠

ولا شك أن هذه الظاهرة كان يمكن تبريرها في ظل نظـام مركزي يعتمـد على الوزارات في أداء الخدمات الحكومية وفي غياب نظام الحكم المحلي ، أما وقد اتجهت الدولة الى تدعيم نظام الحكم المحلي ونقل كافة السلطات التنفيذية الى وحدات الحـكم المحلي فقد أصبح من الضرورى العمل على الحـد من تضخم الجهـاز الادارى على المستوى المركزي ليتناسب مع حجم النشاط المطلوب منه القيام به ولعل من أهم آثار هذا التضخم هو ضعف التنسيق بين مختلف الأجهزة ٠

● **تعدد الأجهزة الفوقية والمستويات التنظيمية الوسيطة :**

من الظواهر التي تلاحظ بوضوح في الجهاز الادارى للدولة تعدد وجود أجهـزة متتالية رأسيا وينحصر دورها في مجرد الاشراف على أنشطة تنفيذية تمارس من خـلال أجهزة أدنى ٠ ومن أمثلة ذلك نشاط استصلاح الأراضي الذى تمارسه فعلا على مستوى التنفيذ شركات قطاع عام وهيئـة عامة للتعمير ومشروعات التنميـة الزراعية ٠ ومن أمثلة ذلك أيضا وجود وزارة الكهرباء التي تعتبر جهازا مشرفا على هيئة كهرباء مصر ، ووزارة البترول التي تشرف على الهيئة العامة للبترول التي تتبعها شركات البترول ٠ ومن أهم آثار هذا التعدد هو تعقيد الاتصالات وتأكيد الاتجاه لممارسة السلطة مركـزيا وزيادة تكلفة أداء الخدمة ٠

● اختلاط الأدوار التنظيمية :

يلاحظ كذلك أن بعض الاختصاصات ذات الطابع التخطيطى يتكرر ممارستها فى وحدات ادارية مختلفة الشكل تمارس أحيانا فى الوزارة المختصة وأحيانا تمارس من خلال وزارة وهيئة عامة تابعة لها · ومن أمثلة ذلك ما يؤدى من أنشطة تخطيطية فى كل من وزارة النقل والهيئة العامة لتخطيط مشروعات النقل ، وكذلك وزارة البترول والهيئة العامة للبترول ·

● ازدواج الاختصاصات وتداخلها :

أما على المستوى الأفقى فيوجد تداخل وازدواج فى الاختصاصات وهى نتيجة لتعدد الأجهزة العاملة فى قطاعات واحدة ·

● افتقاد التكامل فى تشكيل الهيكل التنظيمى الرئيسى للدولة :

ويتمثل ذلك فى وجود اكثر من وحدة ادارية لممارسة أنشطة متكاملة بطبيعتها وذلك مثل الأنشطة المتعلقة بالطاقة حيث تتولاها حاليا أكثر من وحدة ادارية ، والأنشطة المتعلقة بالنقل والاتصالات ، والانتاج الزراعى ·

● عدم ملاءمة نطاق الاشراف :

ويلاحظ ذلك فى ضيق نطاق الاشراف بالنسبة لبعض الوزراء واتساعه فى حالات أخرى ·

● تعدد أنواع ومسميات الوحدات الادارية :

تتعدد فى الجهاز الادارى فى مصر مسميات الوحدات الادارية منهـا الوزارة والمصلحة والهيئة العامة والهيئة والهيئة القومية والمركز والصندوق والجهاز المركزى والجهـاز والمجلس الأعلى والمجلس والمؤسسة · بل ويلاحظ تفاوت المسميات بين الوحدات الواحدة فى طبيعتها وعلى سبيل المثال توجد الهيئة المصرية العامة . والهيئة العامة ، والهيئة القومية مع أنها تعمل جميعا على المستوى القومى ويحكمها فى الغالب قانون واحد هو قانون الهيئات العامة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ ·

الهيئات العـامة :

كان من التطورات التى أفرزتها محاولات الاصلاح الادارى فى مصر منذ قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ ابتكار نمط تنظيمى جديد هو « الهيئة العامة » قصد به فى الأساس أن ينتقل ببعض الادارات والمصالح الحكومية التى كانت تدير مرافق عامة أو وحدات

حكومية انتاجية أو خدمية لها طبيعة اقتصادية من اطار الادارة الحكومية التقليدية الى نمط يقترب من الادارة الاقتصادية للشركات ·

ولقد تم تحويل العديد من تلك الادارات والمصالح الحكومية التقليدية الى هيئات عامة ومنها مصلحة البريد (هيئة البريد) ، مصلحة السكك الحديدية (الهيئة العامة لشئون سكك حديد مصر) ، المطابع الأميرية (الهيئة العامة للمطابع الأميرية) كذلك تم خلال السنوات الماضية منذ قيام الثورة استحداث العديد من تلك الهيئات العامة حتى بلغ عددها الآن ٩٥ هيئة · وصدر القانون ٦١ لسنة ١٩٦٣ ليحدد الطبيعة القانونية والخصائص المميزة لتلك الهيئات ·

وحيث كان الأصل فى قيام الهيئات العامة أن تكون مرحلة متقدمة فى ادارة تتجاوز القيود والقواعد الحكومية العتيقة بما يسمح بالانطلاق الانتاجى والخدمى ، الا أن حركة المجتمع وضغوط المطالب الجماهيرية المتصاعدة من جانب ، والتطورات التكنولوجية والادارية السريعة فى السنوات الأخيرة من جانب آخر أوضحت جميعا أن هذا النمط التنظيمى لم يعد يلائم متطلبات عصر الانفتاح فى مصر ·

فمن الملاحظ أن مستوى الكفاءة فى جميع المرافق العامة قد انحدر فى السنوات الأخيرة وتصاعدت شكاوى الجماهير من سوء الخدمة ، وتدل الشواهد على أن جانبا هاما مما أصاب تلك المرافق لا يعود الى نقص الامكانيات والاعتمادات المالية بقدر ما يعود فى الأساس الى انخفاض الكفاءة الادارية وتخلف نظم الادارة وسيطرة العقلية الادارية الحكومية التقليدية على أمورها · كذلك نلاحظ فى نفس الوقت اتجاها متصاعدا لبعض الهيئات العامة القائمة لاستصدار قوانين خاصة بها تخرجها من نطاق الهيئات العامة وتعفيها من الخضوع لأحكام القانون ٦١ لسنة ١٩٦٣ فى شأن تنظيم الهيئات العامة وظهرت أيضا مطالبات بتعديل القانون ذاته ·

ان الرغبة فى تبسيط البناء التنظيمى العام فى مصر والتخلص من التراكمات التنظيمية المعروفة لمسيرة الانفتاح وتحقيق الثورة الادارية تحتم جميعا احداث عملية للتصحيح التنظيمى بالنسبة للهيئات العامة · كذلك وضح أن « الهيئة العامة » بوضعها الحالى لم تعد نمطا تنظيميا متوافقا مع متطلبات الادارة الاقتصادية السليمة لكثير من الأنشطة الحيوية التى تشكل البنية الأساسية للاقتصاد القومي وأنه لابد من تحرير تلك الهيئات العامة وتطويرها الى وحدات اقتصادية متحررة لها استقلالها المالى والادارى ·

من جانب آخر ، فان الكثير من الهيئات العامة الحالية تباشر أنشطة ثبت دائما ان الشركات تعتبر هى الشكل التنظيمى الأفضل بالنسبة لها حيث تتوفر لها المميزات التالية :

- تحرير الادارة من القواعد والنظم الحكومية ·
- اتاحة الفرصة لزيادة رأس المال من خلال اشراك مساهمين سواء من المواطنين أو غيرهم ·

- اتاحة الفرصة لممارسة الضغوط الاقتصادية السليمة من جانب عوامل السوق والمنافسة ·

- اتاحة الفرصة للاسراع بنمو الممارسة الديقمراطية من خلال أسلوب عمل الجمعيات العمومية للشركات ·

- تخفيف الأعباء عن الادارة الحكومية المركزية برفع وصاياتها عن تلك الشركات من ناحية ، وتقليص الأعباء المالية الواقعة عليها من ناحية أخرى حيث يتحمل رأس المال الخاص بجانب من مهمة التمويل ·

وبمراجعة الهيئات العامة القائمة الآن ، نجد انها تنقسم الى نوعين أساسيين :

الهيئات العامة الاقتصادية : ويبلغ عددها ٣٨ هيئة ·

الهيئات العامة الخدمية : ويبلغ عددها ٥٧ هيئة ·

والأصل أن الهيئات العامة الاقتصادية هى التى تقوم على ادارة مرافق أو أنشطة اقتصادية تدر عوائد مالية تسهم ولو جزئيا فى تغطية نفقاتها ، بينما الهيئات العامة الخدمية هى التى تقوم على تقديم خدمات أو أنشطة لا تدر عوائد مالية ، ومن ثم ليس لها موارد ذاتية فهى تعتمد كليا فى ممارسة أنشطتها على الاعتمادات المخصصة لها من موازنة الدولة ·

وحيث يوجد نمط تنظيمى يسمى الهيئات العامة ، فالمنطق كان يقضى بألا توجد ادارات أو تقسيمات تنظيمية تقوم على أنشطة مماثلة وتتخذ الشكل التنظيمى الحكومى المعتاد ·

أن مراجعة موقف الهيئات العامة بنوعيها وكذلك المكونات التنظيمية للحكومة المركزية تكشف لنا عن الملاحظات الهامة الآتية :

- أن هناك هيئات عامة اقتصادية تقوم على ممارسة أنشطة اقتصادية بذاتها مثل :
  - هيئة البنك الرئيسى للائتمان الزراعى والتعاونى ·
  - الهيئة العامة لتنفيذ مجمع الحديد والصلب ·
  - الهيئة العامة لشئون سكك حديد مصر ·
  - هيئة النقل العام بالقاهرة ·

- أن هناك هيئات عامة اقتصادية لا تباشر أنشطة اقتصادية بذاتها وانما تمارس أنشطة تخطيطية ورقابية على وحدات انتاجية مثل الهيئة العامة للبترول والهيئة العامة للتأمين (وقد كانتا فى الأصل مؤسسات عامة وتم تحويلهما الى هيئات عامة لتفادى الغائهما بحسب ما قضى القانون ١١١ لسنة ١٩٧٥) ·

- أن هناك هيئات عامة اقتصادية تباشر أنشطة تخطيطية وبحثية دون أن تشرف على وحدات انتاجية مثل الهيئة العامة لتخطيط مشروعات النقل ، الهيئة العامة للتصنيع ، مركز بحوث المواصلات السلكية واللاسلكية ، والهيئة القومية للرقابة والبحوث الدوائية ٠

- أن هناك هيئات عامة اقتصادية تباشر أنشطة وسيطة مثل صندوق دعم صناعة الغزل للمنسوجات القطنية ، وصندوق دعم صناعة غزل الحرير الصناعى وصندوق تمويل مشروعات الاسكان الاقتصادى ٠ كما تقوم بعض هذه الهيئات بأنشطة ادارية أو فنية بحتة مثل الهيئة العامة لاستثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة ٠

وتجمع الهيئات العامة الخدمية خليطا من النوعيات يمكن تصنيفها كالآتى :

- هيئات تباشر أنشطة بحثية بالدرجة الأولى مثل مركز البحوث الزراعية ، مركز البحوث المائية ، معهد بحوث البناء ، المركز القومى للبحوث الجنائية ، والمركز القومى لدراسات الأمن الصناعى ٠

- هيئات تقوم على مباشرة أنشطة وسيطة مثل صندوق موازنة الأسعار وتكاليف المعيشة وصندوق تحسين الأقطان ، صندوق الأراضى الزراعية ، صندوق تمويل مبانى وزارة الخارجية ، صندوق أبنية دور المحاكم ٠

- هيئات تباشر أنشطة انتاجية (اقتصادية) وكان من المنطقى اعتبارها هيئات عامة اقتصادية وليست خدمية ومنها على سبيل المثال الهيئة المصرية العامة للكتاب والجهاز المركزى للكتب الجامعية ، الهيئة العامة لميناء القاهرى الجوى ، الهيئة العامة لبنك ناصر الاجتماعى ٠

- هيئات تباشر أنشطة تخطيطية وأعمال بحوث ودراسات مثل الهيئة العامة للتخطيط العمرانى ، المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان ٠

- هيئات تباشر تقديم خدمات متخصصة لقاء رسوم تقتضيها من المواطنين مثل الهيئة المصرية العامة للمساحة ، وهيئة التأمين الصحى والمؤسسات العلاجية ٠

- هيئات تمارس وظائف حكومية بالدرجة الأولى مثل الهيئة العامة للخدمات الحكومية والهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات ، الهيئة العامة للأرصاد الجوية والهيئة العامة للاستعلامات ٠

- وثمة هيئات عامة خدمية تقوم على ادارة مرافق عامة يوجد مثيل لبعضها فى الهيئات العامة الاقتصادية مثل الهيئة العامة لمياه الشرب ، أو الهيئة العامة للمجارى والصرف الصحى ٠

وبمراجعة مكونات الجهاز الادارى للحكومة المركزية نجد ثمة مصالح تقوم على مباشرة أنشطة تماثل بعض ما تقوم به هيئات عامة ومع ذلك لم تتخذ ذلك النمط

التنظيمى واستمرت على شكلها الحكومى التقليـدى مثل مصلحة الكفـاية الانتاجية والتدريب المهنى بوزارة الصناعة ومصلحة سك العملة بوزارة المالية ، الجهاز المركزى للتعمير بوزارة الاسكان والتعمير والمركز القومى للبحوث ٠

ان العرض السابق لأوضاع الهيئات العامة الاقتصادية والخدمية القائمة الآن واستطلاع مكونات الحكومة المركزية يوضحان الاستنتاجات الهامة التالية :

- أن نمط الهيئة العامة كاطار تنظيمى قد أصابه الكثير من الخلط والتشويه بحيث لم يعد معبرا عن حقيقة الأوضاع الادارية للوحدات المتخذة شكل هيئات عامة كما لم يعد معبرا بشـكل دقيق عن الخصـائص المميزة للانشطة التى تقوم بها تلك الوحدات ٠

- أن هناك تداخلا بين ما يسمى هيئات عامة اقتصادية وما يسمى هيئات عامة خدمية بحيث لم يعد التمييز بين النوعين ممكنا من الناحية الفعلية ٠

- أن هناك كثيرا من الوحدات المتخـذة شكل الهيئة العامة لا يوجـد فعـلا ما يبرر اتخاذها ذلك النمط المكلف وظيفيا واقتصاديا ، والأجدر أن تبقى ادارات حكومية فى اطار وزاراتها الأصلية ٠

وفى ضوء ما تقدم فاننا نقترح خطة متكاملة لتصحيح الأوضاع التنظيمية لتلك الهيئات العامة تنطلق من ذات الفلسفة التى تبلورت فى الغاء المؤسسات العامة النوعية التى لم تكن تمارس نشاطا بذاتها ، وتحويل تلك التى كانت تمارس أنشطة اقتصادية الى شركات عامة وتتركز تلك الخطة فيما يلى :

- تحويل الهيئات العامة التى تمارس أنشطة اقتصادية (انتاج سلعى أو خدمى) ولها مواردها الذاتية الى شركات عامة وتخضع لأحكام قانون الشركات العامة رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ ٠

- الغاء الهيئات العامة التى لا تباشر أنشطة اقتصادية أو خـدمية تبرر انفصالها عن أجهـزة الوزارات المشرفة عليها وتحـويل اختصـاصاتها الى التقسيمـات التنظيمية المناسبة بتلك الوزارات ، أو ادماجها فى تنظيمات الوزارات باعتبارها ادارات مركزية ٠

- لا يبقى فى شـكل هيئة عامة سـوى الهيئـات القائمة على ادارة مرافق عامة يصعب نجاح أسـلوب الشركات فيهـا ، واذا كانت تقوم على تقـديم خـدمات جماهيرية لها طابعها القومى المتميز وتقبل منطق الادارة الاقتصـادية المتحـررة مع تعـديل قانون ٦١ لسنة ١٩٦٣ بحيث يوفـر لتلك الهيئات قدرا كافيا من المرونة والاستقلالية بما يميزها فعلا عن الادارة الحكومية التقليدية ٠

بالنسبة للهيئات العامة التى يتقرر تحويلها الى شركات عامة تطبق القواعد الآتيــه :

- يجوز تحــويل الهيئة الى شركة واحـدة أو عدة شركات تختص كل منها ببعض جوانب النشاط الذى كانت تقوم به الهيئة اصلا وذلك بحسب حجم كل هيئـــة واقتصاديات التشغيل للشركات الجديدة ٠

- تسرى على الشركات الجديدة أحكام القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ المعدل بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ ٠

- تسرى على الشركات الجديدة كل المزايا والاعفاءات التى تتقرر لشركات القطاع العام من بين المزايا المقررة للشركات الخاضعة للقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ بشأن استثمار المال العربى والأجنبى والمنطق الحرة وتعديلاته ٠

- تطبق على الشركات الجديدة أحكام القرار الجمهورى رقم ٢٦٢ لسنة ١٩٧٣ فى شأن زيادة رأس المال وطرح جانب من الاسهم للاكتتاب العام . وذلك بعد تعديل ذلك القرار بما يسمح بطرح جانب من الأسهم بالعملات الأجنبية يكتتب فيهــا المصريون العاملون بالخارج ٠

من ناحية أخرى تكون اجراءات التحويل الى شركات كالآتى :

- تشكل لجنة من خبراء الجهاز المركزى للمحاسبات ، وزارة الماليــة ، والجهــاز المركــزى للتنظيم والادارة ، وبعض الخبراء الــذين يصــدر بهم قــرار من رئيس الوزراء بناء على ترشيح وزير الدولة تكون مهمتها اعــداد دراسة اقتصــادية كاملة عن كل هيئة يتقرر تحويلها الى شركة لتقويم اصولها وخصومها وتحــديد قيمة رأس المال ٠

- بعد اقرار هذه الدراسة يعتبر قيمة رأس المال فى تاريخ اعتماد التقويم هو حصة الدولة فى الشركة الجــديدة اذا اتضح انه من الملائم اشراك رأس مــال خاص وطنى أو أجنبى فى رأس المال ٠ وفى هذه الحالة تطرح اسهم بقيمة الفرق بينه وبين رأس المال الاجمالى الذى تقرر الدراسة ضرورة الاكتتــاب فيه لمســاعدة الشركة الجديدة على ممارسة أعمالها بكفاءة ، ويتحــدد تاريخ الاكتتاب فى كل شركة حسب مركزها المالى ومدى حاجتها للتمويل السريع ٠

- تحدد فترة انتقال ستة أشهر لانهاء اجراءات تكوين الشركات الجديدة وتشكيل مجالس ادارتها والجمعيات العمومية لها ٠

- يتولى المجلس الأعلى للقطاع المعنى مراجعة كل الاجراءات التى تمت وبناء على موافقته تتخذ اجراءات استصدار قرار تأسيس ونظام كل شركة ٠

- ينص فى قانون الشركة على الاعفاءات أو المزايا الممنوحة لها ٠

- تتولى الشركة اصدار النظم واللوائح الداخلية الخاصة بها (دون التقيد بالنظم الحكومية) ٠

كذلك يصدر قرار رئيس الجمهورية بالهيئات العامة التى يتقرر الغاؤها أو ادماج اختصاصاتها فى جهات أخرى ، ويحدد القرار مسئولية الوزير المختص عن الهيئة الملغاة فى اتمام اجراءات تصفيتها والتصرف فى العمالة الموجودة بها وكذلك اصولها وخصومها ٠ ويقترح فى هذا الخصوص مراعاة القواعد الآتية :

- تشجيع تخفيض القوى العاملة غير الضرورية وعدم تحويلها بشكل جزافى الى أجهزة أخرى فى غير حاجة لها ، ويتم ذلك باتخاذ اجراءات التقاعد المبكر والتشجيع على ترك العمل سواء بالاستقالة أو النقل أو الاعارة أو الاجازات بدون مرتب كلما أمكن ٠

- ضرورة اعادة تنظيم الأجهزة والادارات التى سيناط بها اختصاصات الهيئات الملغاة بحيث ينتظم العمل وتحقق استمرارية أداء الوظائف التى كانت تمارسها تلك الهيئات ٠

- ضرورة التأكد من أن الغاء الهيئات العامة لابد **وأن يترتب عليه تخفيض فى الأعباء المالية للدولة والاقتصاد فى الانفاق العام**

وبالنسبة لبعض الهيئات المقترح الغاؤها ، فان الحل الافضل هو أن تتخذ نمطا تنظيميا آخر أكثر تناسبا مع طبيعة الوظائف المسندة اليها ، من ذلك مثلا :

- الهيئة العامة للخدمات الحكومية ٠٠٠ ومن المقترح تحويلها الى جهاز مركزى للمشتريات والمخازن الحكومية يتبع وزارة المالية ٠

- الهيئة العامة للتصنيع ٠٠٠ ومن المقترح تحويلها الى مركز للدراسات والبحوث الصناعية ملحق بوزارة الصناعة ٠

وفى هذه الحالة يكلف وزير الدولة بتشكيل لجان فنية متخصصة لاعداد مخططات تنظيمية متكاملة لتلك الوحدات الجديدة ٠

أما بالنسبة للهيئات العامة التى يتقرر استمرارها ، فانه من الضرورى توفير المناخ المناسب لانطلاقها فى تحقيق أهدافها دون التقيد بالقواعد الحكومية المعتادة ، وفى هذا الصدد فان القانون ٦١ لسنة ١٩٦٣ يحتاج الى تعديل جذرى بحيث يتضمن المبادىء الرئيسية الآتية :

- النص على أن الهيئة العامة هى وحدة تنظيمية مستقلة ماليا واداريا ٠

- النص على اختصاص مجلس ادارة الهيئة العامة بوضع الموازنة بالأسلوب الاقتصادى السليم دون التقيد بما نص عليه قانون الموازنة العامة للدولة ٠

- انفصال موازنة الهيئات العـامة عن الموازنة العـامة للدولة وتعميم ما نص عليه قانون الموازنة العـامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن جواز ادراج اعتمـادات الهيئة العامة كرقم اجمالى فى الموازنة العامة للدولة دون التقيد بتقسيمات الأبواب والبنود واعتبار ذلك مبـدأ عاما يطبق على الهيئات العـامة تحقيقـا للمرونة فى التصرفات المالية • وفى هـذه الحالة تحسب موارد الهيئة الذاتيـة واستخداماتها الاجمالية وترصد لها فى الموازنة العامة للدولة اعانة اجمالية بالفـرق فى حالة العجز أو يرحل الفائض اليها •

- النص على اختصاص مجلس ادارة الهيئـة العـامة بوضع كل اللـوائح والنظم الداخلية فيما يخص شئون العاملين والشئون المالية والادارية وغيرها دون التقيد بالنظم والقواعد المعمول بها فى الحكومة •

- تطبيق فكرة الجمعية العمومية فى الهيئات العـامة بحيث تتشـكل كما فى حالة الشركة العـامة من ممثلين للدولة صـاحبة رأس المال ومن ممثلين عن الأفـراد والجماعات المستفيدة بخدماتها ، ومن ممثلى الهيئات المحلية التى تمارس الهيئة أعمالها فى نطاقها ، ومن ممثلى العاملين بها والنقابات والاتحادات العماليـة أو المهنية ذات العلاقة •

- النص على اخضاع الهيئات العـامة لنطاق التنظيم القطاعى للدولة بحيث تنضم كل مجموعة من الهيئات العامة المتكاملة أو المتشابهة الى أحد القطاعات المحددة بقرار رئيس الجمهورية رقم ١١٦٧ لسنة ١٩٧٥ بانشاء المجالس العليا للقطاعات •

أهداف وأسس تطوير الادارة الحكومية :

يمكن تحديد الأهداف الأساسية لتطوير الادارة الحكومية فيما يلى :

— توجيه الامكانيات والمـوارد القومية نحو احـداث التنمية المتكامـلة وفقـا لخطط موضوعية سليمة •

— التخلص من الأمراض والانحرافات البيروقراطية فى شتى المرافق ، وتهيئة المناخ الادارى بما يسمح بانطلاق الطاقات لمزيد من الانتاجية •

— تصحيح الأوضاع المالية والوظيفية غير السليمة والتى نشأت عن التطورات غير المخططة فى الأجهزة الادارية بالدولة •

وتتركز أسس اعادة البناء الادارى للدولة فى الآتى :

— تدعيم وتأكيد وظائف التخطيط الاستراتيجى والمتابعة القومية الشاملة القائمة على دراسات متكاملة وسياسات ومعايير واضحة ومحددة •

— تأكيد الفصل بين وظائف التخطيط الاستراتيجى والمتابعة القومية الشاملة من ناحية ، وبين وظائف التخطيط الاجرائى والمتابعة القطاعية التفصيلية من ناحية أخرى ٠

— التمييز بين أعمال التخطيط والمتابعة عموما ، وبين أعمال التنفيذ ٠

— أن يتحدد هدف ووظيفة واختصاصات كل جهاز فى الدولة تحديدا دقيقا بما يحقق التناسق والتكامل بين أجهزة الدولة ويلغى كل احتمالات التكرار والتضارب فيما بينها ٠

— تغيير القوانين واللوائح المنظمة للعمل وتطويرها بشكل كامل بما يحقق أهداف المرونة وحرية الحركة للقيادات الادارية المسئولة ، وبما يحدد بوضوح معايير المحاسبة عن المسئوليات سلبا وايجابا ٠

— الاختيار الموضوعى للقيادات الادارية فى مختلف المستويات والمجالات وفقا لمتطلبات العمل وظروفه وبغض النظر عن الاعتبارات الشخصية ٠

— تدعيم الاتجاه نحو اللامركزية الادارية والتحول نحو الحكم المحلى فى صورته الكاملة ورفع الوصاية عن الأجهزة المحلية واقرار الأسس السليمة للتمويل المحلى الذاتى ٠

— الاتجاه نحو نمط تنظيمى جديد فى قطاع الانتاج والخدمات العام بحيث تتخذ وحدات الانتاج والخدمات شكل « مؤسسة الدولة المستقلة » التى تدار وفقا للأساليب الاقتصادية وتعتمد فى التمويل على مصادرها وقدراتها الذاتية وتنخفض معونة الدولة لها الى الحد الأدنى وبما تفرضه طبيعة النشاط فى كل حالة ٠

— تدعيم مشاركة القطاع الخاص الوطنى فى جهود التنمية الشاملة وأتاحة الفرص للانفتاح الاقتصادى فى اطار الأهداف والخطط القومية ٠

— الاستعداد لقبول التضحيات التى تفرضها عملية اعادة التنظيم الشاملة حتى تتحقق أهدافها كاملة (ونقصد بذلك أساسا امكانية توفير أشكال العمالة الزائدة على كل المستويات وتدبير وسائل تعويضها حتى لا تقف عائقا فى سبيل التطور المنشود) ٠

● **مقومات التنظيم الحكومى الجديد :**

ان اعادة بناء الجهاز الادارى للدولة لا تعنى فقط تطوير الهياكل التنظيمية للوحدات الادارية ، والغاء وحدات واستحداث أخرى ، بل ان العملية تمتد الى أعماق الكيان الادارى بحيث تشتمل على ما يلى :

— توفير القدرة على تحديد الأهداف العامة والنتائج الدقيقة التى تسعى الحكومة الى تحقيقها خلال مدة زمنية محددة ٠

— اقامة بناء تنظيمى متكامل يعكس أنشطة الحكومة ويهيىء لها المناخ الملائم لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية ٠

— استحداث وتنمية السياسات والاستراتيجيات التى ترشد اتخاذ القرارات فى مختلف الشئون القومية وتوجه الأداء نحو الأهداف المحددة وفى اطار المعايير العلمية السليمة ٠

— استحداث التنظيمات القادرة على ممارسة الوظائف الادارية الحيوية على المستوى القومى وفى مقدمتها وظائف التخطيط الشامل ، المتابعة العلمية وتقييم الأداء ، التطوير والتنمية للأفراد والنظم والأساليب ٠

— استحداث مجموعة النظم والاجراءات الادارية والفنية الضرورية لضبط الأنشطة وتنسيق وتنظيم الأداء بما يتوافق والأهداف المقررة ٠

— خلق وتدعيم قنوات الاتصال فيما بين أجزاء الكيان الحكومى وتأمين تدفق المعلومات بينها بدرجات متناسبة مع متطلبات الأداء التعاونى المتكامل ٠

— تنمية قنوات الاتصال بين الحكومة والمجتمع وتأمين قيام الحكومة بخدمات متناسبة مع احتياجات المجتمع والعمل على تنمية العلاقات المتبادلة بينهما ٠

- وفى ضوء الأفكار السابقة تصبح أساسيات التنظيم الحكومى الجديد كما يلى :

— ان الحكومة هى كيان متكامل يضم أجزاء وفروعا متخصصة من الوظائف والأنشطة ، ولكنها تترابط وتتعاون من أجل تحقيق أهداف عامة ٠

— ان الحكومة حتى حين تأخذ بأسلوب اللامركزية الادارية فان وحداتها الادارية المتحررة لابد وأن تخضع فى النهاية لسلطة مركزية عليا تتولى القيادة على المستوى القومى ، وتمارس أعمال التنسيق وأحداث التكامل بين الأجزاء والفروع وصولا الى الأهداف العامة ٠

وتختص القيادة الحكومية المركزية بوظائف حيوية على مستوى الكيان الادارى كله هى :

- تحديد الأهداف ٠
- وضع السياسات والاستراتيجيات العامة ٠
- اقرار الخطط والبرامج العامة ٠
- اتخاذ القرارات الاستراتيجية ذات العلاقة بقضايا قومية عامة ٠
- متابعة الأداء فى مجالات العمل الوطنى المختلفة وتقييم الانجازات وبذل المساعدة للقضاء على المعوقات ٠
- تحقيق الترابط وتنسيق العلاقات بين الحكومة والمجتمع ٠

— ينقسم الكيان الحكومى الى وحدات تنظيمية متخصصة تقوم كل منها على أداء أنشطة متكاملة · وتلتزم الادارة الحكومية الحديثة فى أحداث تلك الوحدات بتجنب التكرار أو الازدواجية فى النشاط · ويمكن تصنيف الوحدات التنظيمية الأساسية فى الكيان الحكومى الجديد فيما يلى :

- وحدات تختص بأمور التخطيط ووضع البرامج فى مجالات عمل متخصصة ومتابعة تنفيذها وتقييم الانجازات المحققة فيها ·
- وحدات تنفيذية تتولى مسئولية العمل على تحقيق الأهداف والخطط وتنفيذ البرامج ·
- وحدات استشارية تختص بتقديم المساعدات العلمية فى مجالات البحوث والدراسات وأعمال التطوير والمعلومات ·

— تتركز صلاحيات اتخاذ القرارات فى المستوى الأعلى بجهاز الدولة الادارى وذلك فى القضايا ذات التأثير العام والشامل على الكيان القومى كله · بينما تتوزع صلاحيات اتخاذ القرارات بين المستويات الادارية المتتالية بعد المستوى الأعلى

وفقا لنظام محدد للتفويض ، بحيث يتمتع كل مستوى ادارى بصلاحيات متناسبة مع نوعيات الأنشطة التى يمارسها وحجم المسئوليات الملقاة عليه ·

— تمارس الوحدات الادارية المختلفة بجهاز الحكومة أعمالها وفقا لسياسات محددة معتمدة من السلطة الادارية الأعلى ، كما تلتزم هذه الوحدات فى أدائها مجموعة من النظم الاجرائية متوافقة مع تلك السياسات ، وهى فى هذا الالتزام تتمتع بحرية الحركة وصلاحية تطوير وتعديل النظم الاجرائية بما يتناسب وتطورات الظروف المحيطة دون اخلال بالسياسات العامة ·

— حين وضع السياسات العامة تراعى السلطة الادارية الأعلى أن تكون متناسبة مع طبيعة الأنشطة وظروف الأداء فى الوحدات الادارية المختلفة ، بحيث يتم التوفيق بين اعتبارين أساسيين :

- توحيد القواعد العامة والاجراءات الرئيسية بقدر المستطاع ·
- توخى الواقعية والمرونة بما يحقق التوافق بين القواعد والاجراءات من ناحية وبين ظروف كل وحدة من ناحية أخرى ·

الاطار العام للبناء الادارى الجديد :

يتكون البناء الادارى المقترح من ثلاثة مستويات أساسية يختص كل منها بأعمال محددة لها طبيعة متميزة كالآتى :

المستوى الأول :

ويختص بأعمال التفكير والتخطيط الاستراتيجي الشامل وتحديد الأهداف والسياسات القومية ، وتعيين معايير التقييم وأسس المفاضلة والاختيار · وكذلك تقع فى اختصاص هذا المستوى سلطة اتخاذ القرارات الأساسية (الاستراتيجية) ذات التأثير على الكيان القومى كله ، كما يختص هذا المستوى بأعمال المتابعة الشاملة والتقييم الكلى للأداء ·

ويضم هذا المستوى أجهزة رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء والأجهزة الاستشارية المعاونة لهما ·

المستوى الأوسط :

ويختص بأعمال التخطيط المتخصص لقطاعات النشاط المختلفة وتوجيه عمليات التنفيذ وتوفير الظروف والموارد اللازمة والاشراف على تقدم التنفيذ ومتابعة النتائج وتقييم الأداء التفصيلى فى كل قطاعات النشاط بالدولة · ويتمثل فى هذا المستوى المكونات الآتية :

- الوزارات باعتبارها مراكز لتخطيط المتخصص والاشراف والمتابعة ·
- الهيئات العامة والأجهزة المعاونة للوزارات وتختص أساسا بأعمال التخطيط القطاعى والاشراف والمتابعة من ناحية ، وتقديم المشورة الفنية للوزارات من ناحية أخرى ·
- المحافظات ووحدات الحكم المحلى ذات الصبغة الاقليمية ·

المستوى الثالث :

ويختص بالتنفيذ أساسا وما يتطلبه من تخطيط اجرائى · ويتكون هذا المستوى من شركات القطاع العام ووحدات الخدمات على المستوى المحلى ·

ملامح خطة العمل لتطوير الادارة الحكومية فى مصر :

ان تحقيق التغيير المستهدف فى بناء الادارة الحكومية فى مصر من أجل رفع كفاءتها فى خدمة التنمية القومية الشاملة أنما يحتاج الى مخطط شامل ومتكامل ، نعرض فيما يلى أهم ملامحه المقترحة :

الاجراءات طويلة المدى :

وتتركز هذه الاجراءات فى القيام بالدراسات الأساسية التى تستهدف تحديد التصورات التى يجب أن يكون عليها الجهاز الادارى للدولة · ويمثل ناتج هذه

الدراسات الاستراتيجية العليا للتنظيم الادارى العام ومكوناته · وتتناول هذه الاجراءات ما يلى : ـ

- تحديد الاطار التنظيمى العام للدولة بمكوناته الرئيسية الثلاثة وهى :
  - أجهزة الحكومة المركزية ·
  - أجهزة الحكم المحلى ·
  - أجهزة القطاع العام ·

- احداث ثورة تشريعية شاملة تنطوى على تطوير جذرى فى مجموعات القوانين القائمة والمؤثرة على أوضاع وعمليات الجهاز الادارى للدولة ويكون تجديد القوانين متوافقا مع طاقات وامكانيات التطبيق ونابعا من تفهم لمعوقات تنفيذ القوانين السابقة ·

- رسم سياسة قومية للعمالة على أساس دراسة شاملة لتكوين القوى العاملة فى مصر وحقيقة احتياجات وحدات الانتاج والخدمات من الأفراد على مدى سنوات قادمة · ويجب أن نؤكد ضرورة استخدام معايير موضوعية فى تقرير أحجام العمالة بغض النظر عن الضرورات الاجتماعية والسياسية التى أثرت فى السنوات الماضية على قرارات الدولة بشأن التشغيل والتوظيف وانتجت موقفا غير اقتصادى حيث يتراكم الأفراد فى وحدات الانتاج والخدمات بشكل لا يتعادل مع احتياجات العمل الفعلية الأمر الذى يرفع التكلفة ويؤدى الى انهيار كفاءة الأداء ·

وفى هذا السبيل فان سياسة العمالة يجب أن تتخلص من الالتزام بتشغيل كل الخريجين وعملية التوزيع الجزافى لهم على مؤسسات الأعمال ووحدات الجهاز الحكومى · ونحدد فيما يلى العناصر الأساسية لسياسة العمالة كما يجب أن تكون حتى تصبح العمالة عنصرا فعالا فى خدمة التنمية بدلا من أن تكون عبئا عليها ومعوقا لها وهى الآن :

- الحصر الدقيق للقوى العاملة على المستوى القومى وتحليل مستويات القدرة والمهارة ونوعيات التخصص ومصادر التكوين ودرجة الاستخدام ونسبة البطالة الحقيقية وتركزها (العرض من القوى العاملة) ·

- التنبؤ باحتياجات المجتمع من الافراد ذوى التخصصات والمهارات المختلفة للسنوات القادمة فى ضوء متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة (الطلب على القوى العاملة) ·

- التنبؤ بالتغييرات المحتملة فى تكوين ومواصفات القوى العاملة فى مصر فى السنوات القادمة على ضوء تطوراتها فى السنوات الماضية واستنادا الى نتائج تحليل العوامل المؤثرة فى تكوينها ·

— تحـديد الاختلافات والفروق بين القوى العـاملة المتوقعة والاحتياجات المستهدفة منها (كما ونوعا) (أى تحليل العلاقة بين العرض من القوى العـاملة والطلب عليها فى فترات قادمة) والعمـل على أحداث التوافق بينها من خلال :

- تعديل وتطوير النظام التعليمى بمستوياته المختلفة بما يسمح بافراز النوعيات المطلوبة فقط وبالاعداد الصحيحة ٠
- تعديل وتطوير سياسة الهجرة بما يسمح بتصـدير العمـالة الزائدة وبشكل يتناسق مع احتياجات الأسـواق الخارجية (خاصـة الأسـواق العـربية والافريقية فى المقام الأول) ٠
- رسم سياسة قومية للاعداد والتدريب تحقق توفير الأنواع المطلوبة بمواصفاتها الدقيقة لخدمة أهداف التنمية الشاملة فى الوقت الصحيح ٠
- رسم سياسات متطورة للأجور والحوافز تحقق جذب الاعداد المطلوبة لأنواع الأعمـال والتخصصات التى تحتاجهـا جهود التنمية وذلك برفع مسـتويات الأجور فيها ، كما تساعد على التنفير من الأعمال والمهن غير المطلوبة بخفض مستويات الأجور فيها ٠
- بناء نظام متكامل للرقابة وتقييم الأداء يضم أجهزة الرقابة المتعددة ويحقق التناسق بينها بمـا يكفـل المتـابعة الفورية والتقييم الموضـوعى للنتـائج والانجـازات ٠ ويقوم هـذا النظام على أساس وجـود هيئة قومية للمتابعة والتقييم تمارس عمليات التفتيش الفورى والفجائى والتحقيق فى المخالفات والانحرافات وتتبع أحوال أجهزة الدولة وأوضاعها الادارية والمالية ٠ وترتبط بهذه الهيئة القومية وحدات للتفتيش (أو المتابعة والتقييم) بكل جزء رئيسى من أجـزاء جهـاز الدولة الادارى وتكون « الهيئة القومية للمتابعة وتقييم الادارة » بمثابة المركز الذى يخطط ويوجه وينسق أعمال هذه الوحدات ٠
- بناء نظام قومى للمعلومات يضمن انسياب البيانات من مصـادرها المختلفة الى مركز قومى للمعلومات يقوم على تصنيفها وتحليلها واعادة توزيعها على أجهزة الدولة المختلفة حسب احتياجاتها ويحقق الامداد الفورى والمتجدد بكل أنواع المعلومات ويمنع الازدواج والتكرار فى جمع البيانات أو اصدارها ٠
- ترشيد نظام التخطيط القومى ورسم سياسة لزيادة حيويته من خلال توضيح الاطار التنظيمى لعملية التخطيط وتحـديد المسئولية عنها وتحقيق الارتبـاط العضوى بين وزارة التخطيط وبين أجهزة وادارات التخطيط بمختلف أجزاء الجهاز الادارى بالدولة ٠

الاجراءات المرحلية :

ونقصد بذلك اجراءات تحتاج الى فترة زمنية متوسطة نقـدرها بثلاث سنوات ، ويكون ناتجها توفير المقومات الأساسية التى تمهد للتغيرات الجذرية التى ستتم نتيجة للخطة الشاملة بعيدة المدى ٠

وأهم الاجراءات المرحلية المقترحة هى :

● **حصر ومراجعة وحدات التنظيم الادارى العام للدولة :**

يستهدف هذا الحصر تحديد ما يلى :

— أهداف واختصاصات كل جزء من أجزاء الجهاز الادارى •

— طبيعة الأنشطة والأعمال التى يمارسها •

— حجم العمالة ومكوناتها •

— الانجازات والمعوقات •

وفى ضوء هذا المسح الشامل يمكن أن تتخذ اجراءات تصحيحية هامة منها :

— احتمالات تصفية والغاء بعض الأجهزة أو الوحدات المتكررة •

— احتمالات ادماج بعض الأجهزة أو الوحدات المتكاملة •

— ازالة الازدواجية فى الاختصاصات بين الأجهزة المركزية والمحلية •

— اعادة توزيع القوى العاملة بين هذه الأجهزة •

— اعادة التوزيع الجغرافى لهذه الأجهزة •

● **حصر القوى الوظيفية الحالية ودراسة توزيعها على أجهزة الدولة :**

ويستهدف هذا الحصر تحديد درجة تناسب مؤهلات الأفراد من حيث المؤهلات والأعمار ومستويات المهارة والتدريب مع نوعيات العمل المسندة اليهم ، وتناسب اعدادهم مع متطلبات الأداء ، كذلك يهدف الحصر الى تحديد ما يلى :

— الفائض من العمالة الزائدة عن حاجة أجهزة الدولة •

— العجز من التخصصات المطلوبة •

وبناء على نتائج هذا الحصر يمكن اتخاذ الاجراءات الآتة :

— اعادة توزيع العمالة بين أجهزة الدولة خاصة بين الأجهزة والوزارات المركزية من ناحية ، وبين وحدات الحكم المحلى من ناحية أخرى •

— اعداد خطط مرحلية لتدريب الأفراد من التخصصات النادرة وسد العجز منهم •

— ترشيد سياسة توزيع الخريجين على أساس الاحتياجات الفعلية للأجهزة وتوجيه فائض الخريجين الى مجالات أخرى (كتصدير العمالة) •

● مراجعة عملية توصيف الوظائف بكل أجهزة الدولة :

ويتم ذلك على أسس علمية موضوعية ووضع الضمانات الكفيلة بمنع أى انحرافات فى هذه العملية · ويترتب على اتمام وصف الوظائف النتائج الآتية :

— ترتيب الوظائف واتخاذ ناتج التقيم أساسا لتحديد الرواتب بأسلوب موضوعى يلغى تسعير الشهادات واعادة التسكين بناء على ذلك طبقا لمعايير الترتيب الصادرة تنفيذا لقوانين العاملين الجديدة ·

— حصر الاحتياجات التدريبية الفعلية واتخاذها أساسا لوضع خطة التدريب القومية ·

— وضع معدلات للاداء تتخذ كأساس لتقييم كفاءة الأفراد ودرجة اجادتهم لأعمالهم ·

● تطوير أجهزة التدريب والاعداد للوظائف العامة :

من المهام الأساسية المطلوبة فى الخطة المرحلية دفع عملية التدريب ووضعها فى الاطار التنظيمى السليم ، وفى هذا المجال يقترح تكوين مجلس أعلى للتنمية الادارية يمارس تخطيط السياسات والانشطة التدريبية على مستوى الدولة فى اطار دراسة الاحتياجات الفعلية والمحتملة ويتولى التنسيق بين معاهد وأجهزة ومراكز التدريب الادارية بالدولة · ويكون المعهد القومى للتنمية الادارية هو الجهاز الفنى المعاون لهذا المجلس على أن توجد أجهزة تدريب قطاعية تلحق بالوزارات والهيئات والمحافظات تختص بتطبيق سياسة وخطة التدريب القومية كل فيما يخصها على مستوى القيادات الوسطى والوظائف التخصيصية وذلك بمعاونة المعهد القومى للتنمية الادارية واشراف المجلس الأعلى · .

ولاتمام هذا التحول نقترح ما يلى :

● يركز المعهد القومى للتنمية الادارية (١) جهوده فى المجالات الحيوية الآتية :

(أ) تنظيم دورات تدريبية للادارة العليا بالقطاع العام والمستويات القيادية بالقطاع الحكومى والحكم المحلى ·

(ب) تنظيم برامج لأعداد الكوادر الادارية المتخصصة وتأهيلها لشغل الوظائف الادارية العليا بالقطاع العام والقطاع الحكومى والحكم المحلى ·

(ج) اجراء البحوث والدراسات اللازمة لتطوير أساليب التدريب والمادة التدريبية ·

(د) تقديم العون الفنى والمساعدة المتخصصة لأجهزة التدريب بالوزارات والهيئات العامة فى تخطيط عملياتنا التدريبية وتطوير أساليبها ·

---

(١) عدل اسمه الى أكاديمية السادات للعلوم الادارية ·

- تركـز عمليـات تدريب الادارة الوسطى والادارة المباشرة على مستوى القطاع ، وتكون ادارات التدريب بكل وزارة ، هيئـة عامة ، محافظة ، مسـئولة عن وضع خطط التدريب والاعداد الشاملة والتى تغطى احتياجات الوحدات التابعة لها بناء على دراسات ميدانية فعلية وبمساعدة خبراء المعهد القومى للتنمية الادارية ٠

- ولذلك ينشأ مركز تدريب متكامل ٠٠ بكل وزارة ، هيئة عامة أو محافظة لتنفيـذ البرامج التدريبية للقطاع تحت الاشراف والـرقابة المستمرة وبمدربين من داخل القطاع ممن تتوافر فيهم المواصفات العلمية التى يقـرها المجلس الأعلى للتنمية الادارية وتكون الاستعانة بمدربين من خارج القطـاع من واقع القوائم المعتمـدة بالمدربين المؤهلين علميا وعمليا التى يصدرها المجلس الأعلى ٠

- تتولى وحدات التدريب على مستوى الشركات ، المحليات ، والمصالح المتخصصة تنفيذ البرامج التى تحدد لها فى الخطة القطاعية الشـاملة وبالمواصفات المقـررة بمعـرفة ادارة التدريب القطاعية وتحت اشرافهـا وينطبق نفس القيـد السـابق الخاص بالمدربين ٠

- يكون لكل مركز تدريب قطاعى مستشار علمى من بين ذوى الخبرة والاختصاص ويمارس مهام الاشراف والتوجيه الفنى لعمليات التدريب بالقطاع ٠

- يمول النشاط التدريبى القطاعى على أساس تخصيص نسبة من ميزانية كل شركة أو وحدة تابعة لتكوين ميزانية قطاعية للتدريب تستخدم فى انشاء مركز التدريب القطاعى المزود بالأجهزة والمعدات ووسائل الايضاح المتطورة وكذلك لتمويل عملية تكوين المادة التدريبية الواقعية من خلال دراسات وأبحاث ميدانية ٠

الاجراءات العاجلة :

أن تطـوير نظام العمـل بالدولة ومؤسسـاتها ـ وان كان يتطلب تخطيطا طويل الأجل ـ ويحتاج الى توفير وتطوير مقومات أساسية يستغرق اعدادها عدة سنوات ـ نظرا لأنها تتناول بالتطوير مسائل ونظم جذرية لا يمكن تغيرها تغييرا كليا وفوريا ـ ولا يمكن أن يعطى تطويرها آثاره الا بعد عـدة سنوات (وذلك مثل تطوير نظم التعليم خصوصا فى جانبه المتعلق بالعمالة واحتياجاتها وكذلك اعادة النظر فى ظروف العمالة ونظمها الى جانب أمور جذرية أخرى خاصة بالأجور وظروف العمـل وغيرها مما هو مرتبط بضرورة ايجاد حلول جذرية لنظم العمل بالدولة) ٠

الا أنه من الواضح أن نظم العمل بالدولة بها بعض النواحى التى يمكن التعرض لها فورا بحسن التنظيم وسرعة التطبيق ـ وبما لا يلقى على الدولة أعباء جـديدة فى العمـالة أو التكاليف ٠ بل أن العكس هو الصحيح ٠ وذلك بعـلاج بعض المشـكلات الواضحة المحددة ـ بحيث يمكن تحقيق نتائج ايجابية تخفف من أعباء الجمـاهير بل وتكون مدخلا يزيد من فرص نجاح التطوير الشامل ٠

تنظيم ساعات تأدية الخدمة للجمهور :

يقترح تنظيم ساعات تأدية الخدمة للجماهير على الأساس الآتى :

- يبدأ استقبال الجماهير طالبة الخدمة بعد ساعتين من بدء العمل بكل جهة ، وذلك لاتاحة الفرصة للموظفين لتنظيم أعمالهم وانهاء ما تراكم لديهم من عمل يوم سابق والاستعداد لتلقى الجماهير ٠

- تستمر خدمة الجماهير حتى ساعتين قبل انتهاء العمل اليومى بكل جهة أى أن الخدمة الجماهيرية تستمر فى المتوسط أربع ساعات من اجمالى ثمانى ساعات يوميا وبشرط أنه خلال هذه الساعات الأربع يتفرغ الموظفون تماما لخدمة الجمهور وتوضع ضوابط انتظام تواجدهم باستمرار ، وتكون مسئولية الرؤساء فى كل جهة تنظيم بدائل لمن يضطر لمغادرة عمله ٠

- يمنع تماما استقبال أفراد الجمهور سواء أكانوا طالبى خدمة أم لزيارات شخصية فى غير الساعات المحددة لذلك ، ويمنع استقبال الزوار فى أماكن تأدية العمل بل يخصص فى كل جهة مكان لاستقبال زائرى الموظفين (باستثناء طالبى مقابلة كبار الموظفين الذين يأتون لخدمات مصلحية) ٠

ونلاحظ أن دولا عربية كثيرة تسير على هذا النظام مثل العراق ، لبنان ، الجزائر تونس ، المغرب ٠ وقد نجحت فى تطبيقه تماما ٠

تبسيط اجراءات الخدمة :

قام الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بتجميع شكاوى الجمهور من سوء الخدمة وبطء الاجراءات وتعقدها بأجهزة الدولة والقطاع العام وفى ضوء تحليلها يندب خبراء منه لمساعدة وحدات التنظيم والادارة بالوزارات والهيئات والشركات لوضع الحلول لهذه المشكلات من خلال دراسة الاجراءات وتبسيطها ٠ على أن تكون مسئولية الجهاز متابعة التطبيق ورفع تقارير الى رئاسة الجهات غير المتعاونة أو غير الجادة فى التطبيق لتوقيع جزاءات عليها ٠

تعديل قواعد ولوائح العمل :

فيما لا يتعارض مع مطلب احداث ثورة تشريعية كاملة والمنصوص عليها فى خطة الأجل الطويل ، تكلف كل جهة ادارية بمراجعة اللوائح وقواعد العمل السارية بها واعداد مقترحات بشأن تعديلها التماسا لسرعة الاجراءات وتبسيطها مع أحكام الرقابة على العمل والعاملين بما لا يخل بمرونة الأداء ، ويتم تعديل هذه اللوائح والقواعد بقرارات وزارية أو بقرارات من رئاسات الجهات فى حدود السلطات المفوضة اليها ، أما تلك التى تحتاج الى تعديل قانون أو قرار جمهورى فيصير تجميعها بمعرفة الجهاز المركزى للتنظيم والادارة لدراستها وتنسيقها ثم التقدم بها الى رئاسة الوزراء دفعة واحدة لاستصدار القرارات الجمهورية والقوانين اللازمة ٠

ضبط عمليات الاسـكان الادارى وتنظيم امداد أجهـزة الدولة بالمسـتلزمات المكتبية وغيرها :

منعا للاسراف فى استهلاك المستلزمات والانفاق على ايجار الأماكن ، وضمانا لحسن الاستفادة منها وصيانتها وتجديدها ، فانه من الضرورى القيام بالاجـراءات الآتيـة :

— دراسة نظام الاسكان الادارى ومدى تناسب الأبنية المخصصة لأجهـزة الـدولة لنوعيات النشاط الذى تمارسه ومدى توافر مقومات الأداء السليم لها ٠

— دراسة تكلفة الاسكان الادارى على مستوى الدولة ومدى تناسبها مع انجازات الأجهزة ٠

— دراسة درجة الافادة الفعلية والاستخدام الفعلى للأبنية المتعـددة التى تشغلها أجهزة الدولة ٠

— دراسة مدى تناسب التوزيع الجغرافى لأبنية الأجهـزة الادارية ودرجة التشتت أو التقارب بينها وتأثير ذلك على كفاءة عمليات الاتصال وسهولة التعامل خاصة من ناحية اتصالها باجراءات جماهيرية ٠

— حصر المعدات والأثاثات المكتبية سـواء المستخدمة أو التى بالمخازن وتبين مدى حسن استخدامها وربط هذه الموجودات بخطط الشراء والتجديد ٠

— دراسة أسلوب استيفاء كل جهاز من أجهزة الدولة لاحتياجاته من المسـتلزمات المكتبية والمطبوعات ومدى التكرار والاسراف فى استخدامها وامكانيات توحيدها والسيطرة على المخزون منها وتوزيعها على أساس معدلات استهلاك مقدرة ٠

— دراسة الأساليب المتبعة فى صيانة المبانى والمعـدات المكتبية وتجـديدها وتكلفة هذه الصيانة والتجديدات والتعرف على امكانية توحيد المسئولية عنها فى جهة مركـزية تسيطر عليها جميعا وتخطط لها بشكل متكامل يتيح الاستخدام الأمثل للطاقات المبعثرة فى الورش الأميرية وورش الاصلاح والصـيانة المتعـددة فى وزارات وأجهزة الدولة والقطاع العام ٠

وفى هذا السبيل فان اقتراحنا المحدد أن تتولى الهيئة العامة للخدمات الحكومية المسئولية الكاملة فى القيام بهذه الدراسة والحصر ثم ادارة الموجـودات الحكومية والسيطرة على عمليات الامداد ورقابة الاستخدام للجهاز الادارى للدولة (الحكومة والحكم المحلى) ٠

الفصـــل السادس

ادارة القطاع العــام

القطاع العام ··· نظرة تاريخية :

- لقد كان قيـــام الثورة فى يوليو ١٩٥٢ من المتغيرات الأساسيـــة التى أسهمت فى بناء القطاع العام فى مصر · فقد تبينت الثورة أن المشاكل الاقتصادية فى البلاد يمكن تركيزها فى الآتى :

— تغلب الفكر الزراعى على الاقتصـــاد القومى وضعف اسهام الصنـــاعة فى الدخل القومى ·

— انخفاض مستوى الدخل القومى وضعف انتاجية الجهاز الانتاجى للبلاد ·

— عدم تناسب معدلات الزيادة فى السكان من ناحية ، مع معدلات الزيـــادة فى الانتـــاج من ناحية أخرى ، الأمــر الذى ترتب عليه استمرار تدهور الظروف المعيشية للغالبية من أبناء البلاد ·

— انعدام الأسس الواضحة والعادلة فى توزيع الدخل القومى · فقد كان تركيز الملكية والثروة فى فئة قليلة لم تكن تتجاوز ½٪ من المجتمع ·

- ولقد عبرت الثورة عن أهدافهـــا الاقتصـــادية فى ضرورة التخلص من الاقطـــاع وسيطرة رأس المال المستغل ، وكذلك العمل على تنمية الاقتصاد القومى وزيادة الانتاجية لتحقيق كفاية الانتاج وعدالة التوزيع ·

وتطبيقا لهذه السيـــاسة تم تحديد الملكية الزراعية فى قانون الاصلاح الزراعى عام ١٩٥٢ ، وفى يناير ١٩٥٣ بدأ مجلس الانتاج القومى أعماله لدراسة مشروعـــات التنمية الاقتصادية وترتيب عمليات تنفيذها · من جانب آخر كانت هذه الجهود تمثـــل بداية لتدخل الدولة بصورة نشطـــة لتصحيح هيكل الاقتصـــاد المصرى · ونتيجة لتلك الجهود بدأت المشروعات الصناعية الأساسية فى الظهور وكان أولهـــا مصنع الحديد والصلب الذى أنشىء فى عام ١٩٥٤ · وقد كانت سياسة الدولة فى تلك الأثناء قائمة على أساس تقديم العون والدعم للمشروعـــات الصنـــاعية المختلفة فبادرت الى اقرار الاعفاءات الضريبية ، وتقديم الاعانات المالية بالاضافة الى الاسهام فى رؤوس أموالها · واتسم أسلوب الدولة فى تشجيع الاستثمارات الجديدة بالمرونة اذ عمدت الى ضمان حد أدنى من الأرباح للمساهمين فى الشركات الجديدة كوسيلة لحفزهم على الاكتتاب فى رؤوس أموالها ·

وقد صدر فى عام ١٩٥٦ قانون التنظيم الصناعى وأنشئت أول وزارة للصناعة بهدف تخطيط وتنظيم وتنمية الاتجـاه للتصنيع فى البلاد ٠ كذلك تم انشاء مصلحـة الكفاية الانتاجية والتدريب المهنى للارتفـاع بمستوى كفاءة الانتاج فى المشروعـات الصناعية ٠

من ذلك يتضح أن البداية الأولى للقطاع العام فى مصر كانت عن طريق اسهام الدولة مع القطاع الخاص فى شركات مختلطة دون ادخال تغييرات جذرية فى هيكل الاقتصاد القومى ٠

● كان تأميم قناة السويس فى سنة ١٩٥٦ نقطـة تحول أساسية فى حركة القطـاع العـام حيث أدى الى وقوع العدوان الثلاثى على مصر ، ونتيجـة لهذا العدوان وضعت أموال وممتلكات الفرنسيين والبريطانيين تحت الحراسـة ، وتم ترحيل المديرين من تلك الجنسيـات ٠ وفى عام ١٩٥٧ بدأت حركة تمصير عدد كبير من المشروعات الانتاجية منها البنوك وشركات التأمين وشركات البترول والتجارة ٠

وقد تميزت هذه الفترة بقيام وحدات اقتصادية أسهمت فى تدعيم أركان القطاع العام أهمها :

— المؤسسة الاقتصادية التى أنشئت فى يناير ١٩٥٧ لتتولى ادارة أنصبة الدولة فى الشركات المختلطة والممصرة ٠ ففى سنة ١٩٥٨ كانت المؤسسة الاقتصادية تشرف على ٤٨ شركة تمثل ٩٪ من اجمالى الشركات المساهمة العاملة فى مصر ، بينمـا مثل رأس مالها ٢٠٪ من رؤوس أموال تلك الشركات ٠

— مؤسسة النصر التى قامت لتتولى تنفيذ مشروعات خطة التصنيع الأولى فى عـام ١٩٥٧ من خلال انشاء شركات جديدة ٠

— مؤسسة مصر التى أنشئت لتقوم على ادارة مجموعة شركات بنك مصر بعد تأميمه فى عام ١٩٦٠ ٠

— مؤسسة الأدوية وقامت لتتـــولى الاشراف على شركات الأدوية الأجنبية بعـــد تأميمها ٠

وكانت السمة العامة لوحدات القطاع العام حتى ما قبل حركة التأميم الكبرى فى ١٩٦١ أنها سارت على نمط الشركات المساهمة وفقا لقواعد الادارة الاقتصادية وبمعايير الربح والخسارة ، مع خضوعها لاشراف عام من قبل المؤسسات الثلاث بما لهـــا من سلطة تعيين كبار المديرين فى تلك الشركات وممثليها فى مجالس اداراتها ٠

● جاءت قوانين يوليو ١٩٦١ دفعة أساسية فى تطور القطاع العــــام حيث تم تأميم عشرات الشركات الخاصة ، مما أدى الى ظهور فكرة المؤسسات العامة النوعيـة التى تشرف كل منها على عدد من المشروعات العاملة فى قطاع انتاجى معين ٠ وقد بلغ عدد تلك المؤسسات النوعية ٤١ فى ســنة ١٩٦١ ٠ من ناحيـــة أخرى بدأ نمط

تنظيمى جديد يظهر فى ميدان القطاع العام هو الهيئات العامة التى قصد بها أن تتولى ادارة المرافق العامة والمشروعات الكبرى متحررة من أساليب العمل الحكومى التقليدية ·

وقد كان للمؤسسات العامة النوعية دورا بارزا فى تشكيل تطور القطاع العام فى مصر أثار الكثير من الجدل · من ناحية نجد بعض الدارسين للقطاع العام يعتبرون أن المؤسسات العامة كانت عاملا ايجابيا فى نمو القطاع العام من خلال ما وفرته للشركات من دعم ومساعدة واشراف بعيدا عن سيطرة الوزارات وأجهزة الحكم التقليدية · ومن ناحية أخرى نجد كتابا يرون العكس تماما ويعتبرون المؤسسة العامة عقبة أساسية فى سبيل حرية الحركة للشركات ومعوقا للادارة الاقتصادية بها ·

وفى دراسة نشرها الكاتب فى عام ١٩٦٩ (١) ، اتضحت عدة مؤشرات تدل على انخفاض الكفاءة فى القطاع العام منها :

— انخفاض معدلات النمو فى الانتاج الصناعى ·

— تراكم المخزون السلعى ·

— اهمال الدراسات التسويقية ·

— تزايد الطاقات الانتاجية العاطلة ·

— الاتجاه المتزايد لتضخم العمالة ·

— تضاؤل نصيب الصادرات والتسويق الخارجى فى اجمالى المبيعات ·

ولقد انتهت هذه الدراسة الى أن عددا ليس بالقليل من وحدات القطاع العام فى تلك الفترة كان يعانى من مشكلات انتاجية وتسويقة وعمالية قللت من قدرتها على تحقيق الأهداف الموضوعة لها · وقد أشارت تلك الدراسة الى التاثير السالب للمؤسسات العامة النوعية على ادارة شركات القطاع العام حيث أدى انشاء ذلك العدد الكبير من المؤسسات العامة واتباعها للوزارات أن حدثت درجة عالية من التضارب والازدواج فى الاختصاصات بين الوزارة والمؤسسات العامة ، كذلك لم تكن العلاقات بين المؤسسات وبين الشركات التابعة لها محددة تحديدا دقيقيا · وكانت الصفة العامة هى تعدد جهات الاشراف والرقابة وتداخل اختصاصاتها مما شكل أعباء متزايدة على ادارة الشركات ·

ان قيام المؤسسات العمة النوعية لم يكن على أساس سليم من الدراسة ، فالبعض منها كان يقوم فى مجالات نشاط تخص شركة واحدة ، وبعض الشركات تم تحويلها الى مؤسسات عامة ، كما كان هناك مغالاة فى اضفاء صفة المؤسسة ذات الطابع الاقتصادى على عديد من المؤسسات التى لا ينطبق عليها هذا الوصف ·

---

(١) د· على السلمى ، الكفاءة الادارية فى القطاع العام « دراسة مصرية » — الأهرام الاقتصادى ، ملحق العدد الصادر فى ١٥ فبراير ١٩٦٩ ·

لقد كان من نتائج تركز السلطات فى المسسة العامة وتوالى عمليات التديل والتغيير فى أوضاعها ، الى جانب حالة عدم الاستقرار التنظيمى التى عانت منها قيادات شركات القطاع العـام أن أصبحت تلك الشركات تعمل فى ظروف غير مواتيـة تمثلت أساسـا فيما يلى :

— عدم تحديد الأهداف ·

— تصارع المؤسسة العامة وغيرها من الأجهزة الرقابية على سلطة الاشراف واتخاذ القرارات بالنسبة للشركات ·

— تصاعد نفوذ القوى والتنظيمات السياسة فى أمور الادارة ·

— توالى التغيير فى التشريعات واللوائح المنظمة لأمور القطاع العام ·

من أجل كل ما سبق تصاعدت الدعوة لالغاء المؤسسات العامة النوعية وتحرير شركات القطاع العام من سيطرتها واطلاق حرية الحركة لادارتها · وقد استمرت هـذه الدعوة فى شد وجذب الى أن تحقق لها الانتصار بصدور القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ الذى نص على الغاء المؤسسات العامة النوعية وابتكر بديلا لها نمطا تنظيميا جديدا هو المجالس العليا للقطاعات ·

التنظيم القطاعى ··· خطوة على الطريق :

انطلاقا من فلسفة الانفتاح وأهدافها الرامية الى الاسراع بجهود الإنماء الشامل فى مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، كـان تطوير العـلاقات التنظيمية بين الوحدات الرئيسية العاملة فى مجـالات الانتـاج والخـدمات (الشركات والمؤسسات والهيئات العامة وغيرها من الأجهزة المتخصصة) ، وبين الحكومة بوزاراتها المختلفـة وأجهزتها التخطيطية والرقابية أمرا ضروريا ·

وقد اتجه التطوير المستهدف الى التوسع فى سياسة اللامركزية واطـلاق حرية الحركة واتخاذ القرارات لوحدات الانتاج والخدمات الرئيسية فى اطـار سياسات وخطط قومية شاملة ، الأمر الذى يحقق الفوائد الآتية :

— الاستفادة القصوى من الطاقات والخبرات الفنية والادارية والعلمية المتاحة بتلك الوحدات واستثمارها فى خدمة الاقتصاد القومى ·

— التخفيف من حدة الروتين وتعقد الاتصالات وبطء الحركة الناتج من تمركز اتخاذ القرارات فى كثير من الحالات عند مستوى الوزير المختص ·

— تخفيض أعباء الاشراف والرقابة الحكومية بنقـل المسئولية الكـاملة عن تحقيق الأهداف الى الادارات المسئولة بتلك الوحدات ، وتفرغ الوزراء والأجهزة المعاونة لهم مباشرة لمهام التخطيط الاستراتيجى ومتابعة النتائج والمساءلة عن الانجازات·

وقد أقر مجلس الوزراء الأسس الجديدة للتنظيم القطاعى للقطاع العام فى سنة ١٩٧٥ حيث كانت الخطوط العامة لتطوير العلاقات التنظيمية بين وحدات الانتاج والخدمات الرئيسية وبين الوزارات المشرفة عليها كما يلى :

— يكون مجلس ادارة الوحدة مسئولا مسئولية كاملة عن ادارتها وتحقيق الأهداف المحددة لها · وفى المقابل يتمتع مجلس الادارة بصلاحيات كاملة فى الشئون الادارية والمالية والانتاجية والتسويقية ·

— يضع مجلس الادارة مجموعة كاملة من النظم واللوائح الادارية والمالية التى تتناسب مع ظروف الوحدة وطبيعة نشاطها ·

— يكون لكل وحدة موازنة مستقلة منفصلة عن الموازنة العاملة للدولة ، ويكون مجلس ادارتها مسئولا عن تنمية الموارد اللازمة سواء المحلية أو الأجنبية وله صلاحية تقرير بنود الانفاق وفقا لخطط العمل والأهداف المطلوب من الوحدة انجازها ·

— تعاد صياغة العلاقة المالية بين الوحدات التى تحصل على اعتمادات من الدولة وبين الموازنة العامة على أساس تثبيت مجموع اعتمادات موازنتها فى السنة المالية ١٩٧٥ باعتبارها اعانة من الدولة لفترة محدودة قادمة (ثلاث سنوات مثلا) وتكلف بتقديم فائض معين لتمويل موازنة الدولة خلال نفس الفترة يحسب على أساس متوسط الفائض فى السنوات الثلاث السابقة ·

— بعد انتهاء مرحلة الانتقال المقترحة تتوقف اعانة الدولة وتصبح الوحدة مسئولة تماما عن تدبير كل مواردها المالية وتقرر أوجه انفاقها وتخضع بعد ذلك لأحكام نظام ضريبى متطور يحقق أسهامها فى تمويل النفقات العامة ·

— بالنسبة للمرافق العامة التى قد لا يتيسر لها تدبير كل الموارد اللازمة لها بحكم طبيعة نشاطها ، تستمر الاعانة الحكومية عند المستوى السابق تحديده ويكون مجلس ادارتها مسئولا عن تنمية مصادر غير عادية للموارد وترشيد الانفاق بحيث يتحقق التوازن فى عملياتها ومراكزها المالية ، كذلك تكون له صلاحية كاملة فى مجالات تسعير الانتاج والخدمات بالسعر الاقتصادى · وفى حالة رغبة الدولة تطبيق سعر أقل تدفع الفرق للوحدة كاعانة مباشرة ويسهم جهاز تخطيط الأسعار فى هذه العملية بمراجعة هياكل الأسعار والتكاليف واقتراح الاعانات فى كل حالة ·

— ينشأ مجلس أعلى يضم رؤساء مجالس ادارات الوحدات المتشابهة أو المتكاملة أو العاملة فى مجالات متصلة ، ويرأس هذا المجلس الأعلى الوزير المختص ويكون هذا المجلس هو السلطة النهائية بالنسبة للقطاع المعين ويختص بالآتى :

— تقرير الأهداف العامة للقطاع ككل فى ضوء السياسة العامة والخطط القومية للدولة ·

— تخصيص الأهداف الدقيقة لكل وحدة من وحدات القطاع ·

— رسم السياسات العامة التى تسترشد بها مجالس الادارات المختصة فى تسيير أمور وحداتها ·

— اقـــرار مشروع الخطة العـامة للقطــاع وتحقيق التناسق والتكامل بين خطط الوحدات المختلفة به ·

— دعم عمليات التطوير والتجديد فى القطاع والبحث عن حلـول للمشكلات التى تعترض وحداته العاملة ·

— متابعة الأنشطة وتقييم الانجازات المحققة ·

— القيام بدور حلقة الوصل بين القطاع وبن الأجهزة الحكومية التخطيطية والرقابية العامة وضمان التوافق بينها فى اطار الأهداف والخطط القومية ·

ويكون لهذا المجلس الأعلى أمانة فنية تشـكل من الفنيين المختصين بالوحـدات المنضمة تحت لوائه بحيث لا تمثل تلك الامانة جهـــازا فوقيا دخيـلا على تلك الوحدات ·

— يكون تطبيق هذا النظام تدريجيا على وحدات الانتاج والخدمات الرئيسية بحيث يترتب على هـذا التطبيق خـلق مجموعة من الكيانات الاقتصـادية والادارية يختص كل منها بقطاع رئيسى من قطاعات الانتاج والخـدمات فى الدولة يكون مسئولا مسـئولية كاملة عن ادارته وتطويره وتحقيق الأهـداف المحـددة له فى الخطة القومية وبالتـالى تتحول تدريجيا الى هيـكل مترابط من الكيـانات التى يتصف كل منها بالآتى :

● ضخامة الحجم ومن ثم توفر الأسس الضرورية للتشغيل الاقتصادى السليم ·

● تعدد الموارد والطاقات بحيث تتحقق القدرة على احـداث التكامل الاقتصـادى والادارى بين الوحدات فى القطاع الواحد ·

— يتيح التطوير المقترح الظـروف الملائمة للانطـلاق فى أسلوب التخطيط المتكامل حيث يتركب من الخطط القطاعية هيـكل يتـكامل فى خطة قومية وبذلك تختفى الفجوة الملاحظة بين وضع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية من ناحية وبين الوحدات المفروض أن تقوم على تنفيذها من ناحية أخرى ·

— وكان من المتصور على سبيل المثال أن يطبق هـذا النظام المقترح على الوحـدات التالية :

● البنوك التجارية والمؤسسات المصرفيـــة المختلفـة ، ويتولى مجلس ادارة البنك المركزى التنسيق بينها ·

- المؤسسات والهيئات الادخارية والاستثمارية المتقاربة في الهدف وطبيعة النشاط وكذلك شركات التأمين ويكون لها مجلس أعلى للتأمين يمارس الاختصاصات المقترحة لهذه المجالس العليا وذلك على نسق المجلس الأعلى للجامعات ·

- هيئات المياه والانارة والصرف الصحى ويكون لها مجلس أعلى ·

- هيئات السكك الحديدية والنقل والطرق والكبارى والمواصلات السلكية واللاسلكية والبريدية ولها مجلس أعلى ·

- هيئات الكتاب والمسرح والسينما واتحاد الاذاعة والتليفزيون ووكالة أنباء الشرق الأوسط وغيرها من الهيئات والمؤسسات الثقافية والاعلامية ويكون لها مجلس أعلى ·

- مؤسسة الطيران وهيئة مطار القاهرة الدولى وغيرها من الأجهزة العاملة فى مجال الطيران والخدمات المرتبطة به وينشأ فى هذه الحالة مجلس أعلى للنقل الجوى ·

- المؤسسات الفندقية وشركات السياحة ·

- مجموعات الشركات الصناعية المتخصصة مثل الغزل والنسيج والصناعات الكهربائية والصناعات الهندسية والصناعات الغذائية وغيرها وفى هذه الحالة ينشأ مجلس أعلى لكل مجموعة صناعية متماثلة أو متقابلة ·

- مجموعات شركات التجارة الداخلية والتجارة الخارجية ·

ويلاحظ على النظام المقترح ما يلى :

أولا : ان تطبيق النظام المقترح قد يتطلب اجراء تعديلات فى التبعية الادارية لبعض الوحدات أو اجراء دمج وتكامل بينها تحقيقا للهدف الأساسى وهو التكامل الاقتصادى والادارى بين الوحدات العاملة فى مجالات متقاربة أو مشتركة أو متصلة ويمكن أن يرأس المجلس الأعلى المختص الوزير ذو الصفة الأقرب بالقطاع على أن يمثل الوزراء الآخرون الذين لهم صلة بأعمال المجلس بنواب عنهم ·

ثانيا : ان مفهوم المجالس العليا الواردة بالنظام المقترح يختلف جذريا عن المجالس العليا القائمة وقت تقديم الاقتراح ، كالمجلس الأعلى للسياحة وغيره من المجالس المماثلة · ولذلك كان لابد من تصفية كل أشكال هذه المجالس القائمة بحيث يقتصر استخدام وصف « المجلس الأعلى » على النمط المقترح فى هذا النظام ·

ثالثا : أن تشكيل المجالس العليا المقترحة وطبيعة اختصاصاتها تتعارض مع شكل المؤسسات العامة القائمة فى ذلك الوقت فى قطاع الصناعة والتجارة والتأمين ، ولذلك لابد من تطويرها الى شكل المجالس العليا المقترحة ·

رابعا : ان دور الوزير المختص فى هذه المجالس العليا المقترحة هو دور توجيهى يهدف الى تحقق الارتباط بين القطاع وبين سياسة الدولة العامة ، ولكن السلطة النهائية فى القطاع هى للمجلس ككل ٠

خامسا : لابد من اشراك أصحاب الخبرات والكفايات العلمية والادارية فى هذه المجالس العليا لاثراء خبراتها والاسراع بعملية تكريس ممارستها الفعالة لاختصاصاتها

سادسا : إن نجاح النظام المقترح يتوقف على ضرورة تطور نظام التخطيط القومى بحيث يكون لكل قطاع وكل وحدة أهدافا محددة وبرامج عمل تكون أساسا لمحاسبتها ومساءلة المسئولين عنها بمعرفة الوزارة المشرفة ٠

سابعا : ضرورة تقليص حجم الجهاز الحكومى المركزى تدريجيا وتحويله الى أجهزة فنية للتخطيط الاستراتيجي والمتابعة الشاملة والابتعاد به عن المجالات التنفيذية والاجرائية ٠

ثامنا : تحديد الوحدات التى يطبق عليها هذا النظام يتم نتيجة لدراسة ميدانية شاملة يقوم بها الجهاز المركزى للتنظيم والادارة الذى يكلف بالمعاونة فى تقديم الخبرة والمشورة الادارية العلمية للمجالس العليا التى يتم انشاؤها ويتابع عملية ترتيب الاختصاصات والصلاحيات للمجلس الأعلى المختص ٠

وتحقيقا للأفكار السابقة صدر القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ بشأن بعض الأحكام الخاصة بشركات القطاع العام وقد تضمن فى المادة الرابعة منه انشاء مجالس عليا للقطاعات يختص كل منها بتقرير الأهداف العامة للقطاع ووضع الخطط والسياسات التى تكفل تحقيق التناسق والتكامل بين خطط ومشروعات الشركات والوحدات الداخلة فى نطاق كل قطاع ٠ كذلك تضمن انشاء أمانة فنية لكل مجلس ٠

- وتطبيقا لما نص عليه القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١١٦٧ لسنة ١٩٧٥ فى شأن مجالس القطاعات وتشكلت بناء عليه المجالس العليا لمختلف القطاعات ٠

وبرغم أن الغاء المؤسسات العامة النوعية قد أوجد مناخا جديدا للادارة فى القطاع العام تميز بدرجة أعلى من الحرية والصلاحية لادارة الشركة دون تدخل سلطات فوقية فى أمور التنفيذ التفصيلية ، الا أن التقييم العام لتجربة المجالس العليا للقطاعات كما تم تنفيذها يبرز كثيرا من أوجه القصور نجملها فى الآتى :

— نصت المادة ٨٢ مكرر (١) من القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ على أن يضم مجلس القطاع رؤساء مجالس ادارات الشركات والوحدات الداخلة فى القطاع بالاضافة الى عدد لا يقل عن ثلاثة من الخبراء وممثلين عن وزارات المالية والتخطيط والاقتصاد ٠ وقد نشأ عن هذا النص أن تراوحت العضوية فى المجالس العليا للقطاعات بين ١٢ عضوا (مجلس التأمين التجارى) و ٧٢ عضوا (مجلس الزراعة والرى) ٠ وقد بلغ متوسط عدد الأعضاء فى المجالس جميعا ٣٢ عضوا ٠

وغنى عن البيان أن زيادة عدد أعضاء المجلس بهذه الصورة تجد كثيرا من فعاليته باعتباره مستوى التخطيط والتنسيق بين وحدات القطاع ٠

— زيادة عدد الأعضاء من ذوى الخبرة بشكل واضح ، فقد حدد القانون عددهم بما لا يقل عن ثلاثة ولكن متوسط العدد وصل فى المجالس جميعا الى عشرة أعضاء ، وكان العدد فى مجلس قطاع الزراعة والرى أربعة وعشرون وفى مجلس قطاع الخدمات الصحية ثمانية عشر ٠

— لم يتم الالتزام فى تحديد الأعضاء ممثلى الوزارات بما نص عليه القانون رقم ١١١ لسنة ٧٥ حيث بلغ عددهم فى مجلس قطاع الكهرباء مثلا اثنى عشر عضوا ، وخمسة فى مجلس قطاع التجارة الخارجية ، بينما الأصل أن يكون عددهم ثلاثة فقط (ممثلو وزارات التخطيط ، والمالية ، والاقتصاد والتعاون الاقتصادى) ٠

— عدم تحديد اختصاصات المجالس العليا تحديدا واضحا الأمر الذى انعكس فى عدم الاحساس بضرورة عقدها ، وقد أظهرت الدراسة أن معظم هذه المجالس لم يجتمع الا مرة أو مرتين منذ انشائها ٠

— ولعل أهم أوجه القصور أن تشكيل القطاعات ومجالسها العليا جاء فى أغلبه على نسق التصنيف النوعى للأنشطة الذى كانت تقوم عليه المؤسسات العامة الملغاة ٠ وبالتالى لم يتحقق تماما الهدف من استخدام التنظيم القطاعى الذى كان يرمى الى تكوين قطاعات متكاملة تضم الوحدات المتماثلة والمتكاملة سواء كان أساس التكامل هو العمليات الانتاجية أو التسويقية (أى تكامل رأسى أو أفقى) ٠

ويلاحظ أن فكرة التكامل طبقت فى بعض القطاعات (مثل قطاع الزراعة والرى واستصلاح الأراضى) ، ولكن أغلب القطاعات كانت على أساس نوعى (قطاع الغزل والنسيج ، قطاع الصناعات الغذائية ٠٠ الخ) ٠

ونتيجة لما سبق جاء عدد القطاعات كبيرا واضطر بعض الوزراء لرئاسة خمسة مجالس عليا للقطاعات كما فى حالة وزير الصناعة ٠

● وقد انعكست مشكلات التطبيق بالنسبة للمجالس العليا للقطاعات على أماناتها الفنية فجاءت هى الأخرى مشوبة بكثير من أوجه الضعف التى افقدتها القدرة على تحقيق ما كان مستهدفا منها ٠

وتتبلور أهم نقاط ضعف الأمانات الفنية فى الآتى :

— ان صورة العاملين بالأمانات الفنية تتناقض تماما مع الفكرة التى استهدفها القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ حين نص على أن تتكون الأمانة الفنية من عدد محدود من الخبراء لمعاونة مجلس القطاع فى أداء مهامه ، اذ تم تكريس العمالة بتلك الامانات بطريقة لا تتمشى مع طبيعتها المفترضة كجهاز فنى متخصص ٠

ان البيانات الفعلية توضح أن اكثر من ٥٠ ٪ من هؤلاء العـاملين غير مؤهلين علميا ، كما أن نسبة عالية جدا منهم تتوزع على الأعمال الكتابية والخدمات المعاونة التى لا ترتبط بالأنشطة التخصصية للأمانات ٠

— ومن الـواضح أن مفهوم الأمانات الفنية جاء متعارضـا فى التطبيق ، فالبعض اعتبرها جهازا معاونا للوزير ومن ثم تمت معاملتها كجزء من ديوان عام الوزارة والبعض الآخر نظر اليها كجهاز معاون للشركات ، وفى جميع الأحوال لم تنتظم الأوضاع الداخلية فيها ٠

— كذلك فان اختلاف المستويات الوظيفية لرؤساء الأمانات الفنية ، وعـدم وضـوح اختصاصاتها ، وعدم توفر الاطار التنظيمى والمقومات المادية اللازمة لها ، كلها من عوامل نقص فعالياتها وانجازاتها ٠

● وقد استحدث القـانون رقم ١١١ لسـنة ١٩٧٥ فكرة الجمعية العمومية لشركات القطاع العام استكمالا لتطبيق مفهوم التنظيم القطاعى ٠ الا أن تشكيل الجمعيات العمومية واختصاصاتها وأسلوب عملها جاءت جميعا قاصرة الأمر الـذى حـد كثيرا من فعالياتها فى التخطيط والرقابة ٠

مؤشرات الأداء الاقتصادى للقطاع العام (١) :

— يتحمل القطاع العام وفقا لأحكام الدستور مسئولية قيادة التقدم فى جميع المجالات والمسئولية الرئيسية فى خطة التنمية ٠ كما يؤكد الدستور ان الدعم المستمر للقطاع العام انما هو دعم للملكية العامة ٠

وقد مر القطـاع العـام منذ نشأته بعـدة اطوار بدأ بالمؤسسة الاقتصـادية ثم المؤسسـات العـامة النوعية التى الغيت عام ١٩٧٥ وحلت محلهـا المجالس العليـا القطاعية بهدف توفير قدر من مرونة الحـركة للقطاع العـام فى ظل سياسة الانفتاح الاقتصادى ٠

— يضم القطاع العام حاليا ٣٧٠ شركة بخلاف ١١ شركة تحت التأسيس موزعة على ٢٥ قطاع تعمل فى مجال الأنشطة التالية :

---

(١) عن تقرير لمركز معلومات القطاع العام بتاريخ ابريل ١٩٨١ ٠

جـدول رقم ١/٦

النشاط	عـدد القطاعات	عدد الشركات
الزراعة والرى والانتـاج الحيـوانى والائتمان •	١	٤٣
الصناعة والتعدين والانتاج الحـربى والاتصالات •	٩	١٤٤ + ٢ تحت التاسيس
الطاقة (بترول وكهرباء)	٢	١٢ + ٧ تحت التاسيس
الاسـكان والتعمير والتشييد ومواد البناء •	٢	٥٢ + ٢ تحت التاسيس
النقل والسـياحة والطيران وقنـاة السويس •	٤	٣٨
التموين والتوزيع الداخلى والتجارة والقطن •	٤	٦٧
المصارف والتامين	٢	١١
الثقافة والاعلام •	١	٣
	٢٥	٣٧٠ + ١١ تحت التاسيس

منها ٣٣٣ شركة مملوكة ملكية تامة للدولة ، ٣٦ شركة مملـوكة ملكية مشتركة مع القطاع الخاص •

وتبلغ نسبة ملكية القطاع الخاص فى رأس مال القطاع العام فى ١٩٨٠/٦/٣٠ ٩ر١٪ من جملة رأس المال المدفوع والمساهمات الممنوحة من الدولة •

ويلاحظ ان توسيع قاعـدة مشـاركة القطاع الخاص فى القطاع العـام يقتضى تحقيق التكافؤ فيما بين عوائد الاسهم وبين سعر الاوعية الادخارية كالودائع والسندات الادخارية عن طريق اعادة النظر فى قواعد توزيع الارباح فى الاطار العـام الذى قد يعالجة القانون المقترح لشركات القطاع العـام وبمتابعة نشـاط القطاع العـام فى ٨٠/٦/٣٠ وعام ١٩٧٩ مقارنا بعام ٧٥ يتبين النتائج التالية :

جدول رقم ٦ / ٢

القيمة بالمليون جنيه

البيان	١٩٨٠		١٩٧٩	١٩٧٥	معدل التطور ٪	
	ستة شهور ٨٠/٦/٣٠	سنة مطورة			٧٩/٨٠	٧٥/٧٩
النشاط الجارى	٥٦٤١ر٤	١١٢٨٢ر٨	٩٢١٨ر٢	٥٣٥٢	١٢٢ر٣	١٧٢ر٣
الدخل الصافى	١٥٥٠ر٩	٣١٠١ر٨	٢٥١٨ر٦	١١٣٠ر١	١٢٣ر١	٢٢٢ر٩
الاجور	٦٠٨ر٩	١٢١٧ر٨	١٠٠٢ر٥	٤٨٥	١٢١ر٤	٢٠٦ر٧
العمالة (بالعامل)	١٢٥٥٧٤١	١٢٥٥٧٤١	١٢٢٣٤٥٤	١٠١٤٨٩٠	١٠٢ر٦	١٢٠ر٥
الربح النهائى (قبل الضريبة)	٥٤٢ر١	١٠٨٤ر٢	٩٥٧ر٨	٤٢٨ر٤	١٣٢	٢٢٣ر٦
حصة الدولة فى الارباح	٢١٦ر٤	٤٣٢ر٨	٣٥٩ر٩	١٦٧ر٣	١٢٠ر٢	٢١٥ر١

من الجول السابق يتضح لنا ما يلى :

النشاط الجارى :

ويتمثل فى قيمة الاعمال التى تم تنفيذها بمعرفة القطاع العـام ويلاحظ أن عام ١٩٧٩ قد حقق زيادة بلغت ٢ر٧٢٪ عن عام ١٩٧٥ .

وبافتراض أن معدل النمو السنوى للوحـدة الاقتصادية يجب ألا يقل عن ٢٠٪ (١٠٪ زيادة طبيعية فى الاسعار + ١٠٪ نمو طبيعى للانتاج) فان معدل النمو خلال الفترة ١٩٧٩/٧٥ يجب أن يصل الى ٨٠٪ على الأقل الا أن هناك بعض الشركات التى تتعثر لسبب أو لآخر كان لها الأثر فى انخفاض هذا المعدل ٠

أما بالنسبة لمعدل نمو النشاط عن فترة الستة شهور المنتهية فى ١٩٨٠/٦/٣٠ فقد بلغت نسبته ٢ر٦١٪ من عام ١٩٧٩ وبمراعاة موسمية النشاط فى بعض القطاعات فانه يتعذر الحكم على هذه النتائج ٠

الدخل الصافى :

ويقصد به الدخول المتولده عن مباشرة النشـاط الاقتصـادى والذى يتمثل فى الاجـور المدفوعة للعـاملين والفوائد المسـددة للجهـاز المصرفى والايجارات وفائض النشاط الجارى ٠

وفيما يلى عناصر الدخل الصافى

الاجور :

الجدول التالى يوضح تطور الاجور والعمالة وانتاجية العامل :

جـدول رقم ٣/٦

القيمة بالمليون جنيه

البيــان	١٩٨٠ ستة شهور ٨٠/٦/٣٠	١٩٨٠ سنة مطورة	١٩٧٩	١٩٧٥	معدل التطور ٨٠/٦/٣٠ ٪ ٧٩	معدل التطور ٧٥/٧٩ ٪
ايرادات النشاط الجارى	٥٦٤١ر٤	١١٢٨٢ر٨	٩٢١٨ر٢	٥٣٥٢ر–	١٢٢ر٢	١٧٢ر٢
الاجـــور	٦٠٨ر٩	١٢١٧ر٨	١٠٠٢ر٥	٤٨٥ر–	١٢١ر٤	٢٠٦ر٧
عــدد العــاملين (بالعامل)	١٢٥٥٧٤١	١٢٥٥٧٤١	١٢٢٣٤٥٤	١٠١٤٨٩٠	٢٠٥ر٢	١٢٠ر٥
متوسط انتاج العامل بالجنيه	٤٤٩٢ر٥	٨٩٨٥ر٠	٧٥٣٤ر٦	٥٢٧٣ر٥	١١٩ر٢	١٤٢ر٩
انتاجية الجنيه اجر	٩ر٣	١٨ر٦	٩ر٢	١١ر–	٢٠٢ر٢	٨٣ر٦
متوسط اجر العامل	٤٨٤ر٩	٩٦٩ر٨	٨١٩ر٤	٤٧٧ر٩	١١٨ر٤	١٧١ر٤
ربحية الجنيه اجر	–ر٨٩٠	١ر٧٨٠	–ر٩٥٥	–ر٨٨٣	١٨٦ر٣	١٠٨ر١

من الجدول السابق يتبين ما يلى :

- زادت الأجور عام ١٩٧٩ عنها فى عام ١٩٧٥ بنسبة ١٠٦ر٧٪ وهى تفوق نسبة زيادة ايرادات النشاط الجارى التى لم تتجاوز ٧٢ر٢٪ ٠

- ان زيادة الأجور عام ١٩٧٩ بهذه النسبة أدت الى زيادة إنتاج العامل بنسبة ٤٢ر٩٪ عن عام ١٩٧٥ وهى تقل أيضا عن زيادة ايرادات النشاط الجارى ٠

- ان زيادة الأجور بالرغم من عدم زيادة نسبة العمالة الا بقدر ٢٠ر٥٪ فقط أدت الى زيادة متوسط أجر العامل بنسبة ٧١ر٤٪ مع انخفاض انتاجية الجنيه أجر بنسبة ١٦ر٤٪ وانخفاض ربحية الجنيه أجر بنسبة ٧٪ والأمر يتطلب اعادة النظر في نظم الحوافز المتبعة مع ربط الأجر بالانتاج ٠

الربح النهائى (قبل خصم الضريبة) :

ويقصد به الربح القابل للتوزيع قبل خصم الضريبة والجدول التالى يوضح تطور الربح النهائى للقطاع العام :

جدول رقم ٦ / ٤

« القيمة بالمليون جنيه »

البيان	١٩٨٠ ستة شهور	١٩٨٠ سنة مطورة	١٩٧٩	١٩٧٥	معدل التطور ٧٩/٨٠	معدل التطور ٧٥/٧٩
الضريبة الدخلية	١١٠ر١	٢٢٠ر٢	٢٠٨ر٥	٩٧ر٧	١٠٥ر٦	٢١٣ر٤
احتياطيات محتجزة	١٢٠ر٦	٢٤١ر٢	٢٢٩ر٢	٧٩ر٥	١٠٥ر٢	٢٨٨ر٧
الفائض الموزع	٣١١ر٤	٦٢٢ر٨	٥٢٠ر١	٢٥١ر٢	١١٩ر٨	٢٠٧
الربح النهائى (قبل الضريبة)	٥٤٢ر١	١٠٨٤ر٢	٩٥٧ر٨	٤٢٨ر٤	١١٣ر٢	٢٢٣ر٦

من الجدول السابق يتبين أن نسبة زيادة الربح النهائى عام ١٩٨٠ (سنة مطورة) عن عام ١٩٧٩ بلغت ١٣ر٢٪ كما بلغت هذه الزيادة عام ٧٩ عن عام ١٩٧٥ ١٢٣ر٦٪ وهذه النسبة هى محصلة القطاع العام بعد خصم الخسائر التى حققتها بعض الشركات٠

مؤشرات الربحية		١٩٨٠	١٩٧٩	١٩٧٥
عائد النشاط الجارى	الربح النهائى (قبل الضريبة) / ايرادات النشاط الجارى	٦ر٩ ٪	٤ر١٠٪	٨ ٪
عائد الانتـاج	الربح النهائى (قبل الضريبة) / الانتاج بسعر السوق	٥ر١٣٪	٨ر١٤٪	٤ر١٣٪

الهيكل التمويلى :

يقصد بالهيكل التمويلى لوحدات القطاع العام التوافق فيما بين أدوات الانتـاج من الأصول الثابتة والمشروعات تحت التنفيـذ والاستثمارات المـالية (الاستخدامات الثابتة وشبه الثابتة) وبين مصادر تمويل هـذه الادوات من رأس المـال والاحتياطيات والمخصصات المجنبة ٠

فاذا ما كانت مصادر التمويل كافية لتغطية تكاليف الاستخدامات الثابتة فانه يعبر عن ذلك بسلامة الهيكل التمويلى ٠ أما اذا كان العكس وكانت مصـادر التمويل غيـر كافية لسد احتياجات الاستخدامات فيعبر عن ذلك باختلال الهيكل التمويلى ، وينعكس اختلال الهيكل التمويلى على صافى المال اللازم لتسيير عجلة الانتاج بنفس القدر ٠

والجدول التالى يوضح الهيكل التمويلى للقطاع العام فى ١٩٨٠/٦/٣٠ مقارنا بالعام ١٩٧٥ :

جدول رقم ٦ / ٥

« القيمة بالمليون جنيه »

البيـــان	١٩٨٠/٦/٣٠ الـوزن النسبى	١٩٨٠/٦/٣٠ القيمـــة	١٩٧٥ الـوزن النسبى	١٩٧٥ القيمـــة
الاستخدامات الثابتة :	%			
الاصول الثابتة	٣٥ر٤	٤٧٣٧ر٢	٥٤ر٢	٢٣١٠ر٧
المشروعات تحت التنفيذ	١٧ر١	٢٢٨٨ر٦	١٤ر٨	٦٢٧ر٢
	٥٢ر٥	٧٠٢٥ر٨	٦٩ر٠	٢٩٣٧ر٩
الاستخدامات شبه الثابتة :				
الاستثمارات المالية	٨ر٧	١١٦٦ر٢	٥ر٨	٢٤٨ر٠
اقراض طويل الأجل	٠ر٥	٦٣ر٤	٥ر٢	٢٢٤ر٧
	٩ر٢	١٢٢٩ر٦	١١ر٠	٤٧٢ر٧
جملة الاستخدامات طويلة الأجل	٠٠	٨٢٥٥ر٤	٠٠	٣٤١٠ر٦
صافى المال العامل	٣٨ر٣	٥١١١ر٦	٢٠ر٠	٨٥٧ر٠
الاجمـــالى	١٠٠	١٣٣٦٧	١٠٠	٤٢٦٧ر٦

البيـــان	١٩٨٠/٦/٣٠ الـوزن النسبى	١٩٨٠/٦/٣٠ القيمـــة	١٩٧٥ الـوزن النسبى	١٩٧٥ القيمـــة
المال المستثمر :	%		%	
راس المال	٢٧ر٣	٣٦٤٥ر٩	٢٩ر٧	١٢٦٨ر٣
الاحتياطيات	١٣ر١	١٧٤٧ر٨	١٩ر٢	٨١٩ر٥
	٤٠ر٤	٥٣٩٣ر٧	٤٨ر٩	٢٠٨٧ر٨
(-) العجز المرحل	(١ر٨)	٢٣٠ر٦	(٣ر٥)	١٥٠ر٨
صافى حقوق الملكية	٣٨ر٦	٥١٦٣ر١	٤٥ر٤	١٩٣٧ر٠
مخصص الاهلاك	١٤ر٥	١٩٣٧ر٧	٢٥ر٣	١٠٨١ر٣
القـروض	٣٢ر٩	٤٣٩٩ر٠	١٤ر٦	٦٢٢ر٧
	٠٠	١١٤٩٩ر٨	٠٠	٣٦٤١ر٠
مخصصات اخرى	١٤ر٠	١٨٦٧ر٢	١٤ر٧	٦٢٦ر٦
الاجمـــالى	١٠٠	١٣٣٦٧	١٠٠	٤٢٦٧ر٦

من الجدول السابق يتبين ما يلى :

اولا ــ مصادر المال المستثمر :

١ ــ رأس المال المملوك والقروض :

انخفض الوزن النسبى لرأس المال بالنسبة لجملة المال المستثمر من ٧ر٢٩٪ عام ١٩٧٥ الى ٣ر٢٧٪ فى ١٩٨٠/٦/٣٠ بالرغم من زيادة قيمته وتدعيمه وذلك بسبب التجاء الوحدات الاقتصادية الى الاعتماد على القروض لتمويل استثماراتها مما أدى الى زيادة الوزن النسبى للقروض فى ١٩٨٠/٦/٣٠ ، حيث بلغ ٩ر٣٢٪ مقابل ٦ر١٤٪ عام ١٩٧٥ ٠

٢ ــ صافى حقوق الملكية :

وتتمثل فى قيمة رأس المال المدفوع مضافا اليها الاحتياطيات المجنبة من أرباح الوحدات الاقتصادية سنويا ومستبعدا العجز المرحل للوحدات الخاسرة وقد انخفض الوزن النسبى لصافى حقوق الملكية من ٤ر٤٥٪ عام ١٩٧٥ الى ٦ر٣٨٪ مما أدى الى عدم كفايتها لتغطية الاستخدامات الثابتة (الأصول الثابتة والمشروعات تحت التنفيذ)٠

٣ ــ مخصص الاهلاك :

ويتمثل فى قيمة ما يتم تجنيبه من أرباح الشركات لمواجهة النقص المستمر فى قدرة الآلات على الانتاج ٠

وقد انخفض الوزن النسبى لمخصصات الاهلاك فى ١٩٨٠/٦/٣٠ الى ٥ر١٤٪ مقابل ٣ر٢٥٪ فى عام ١٩٧٥ وهذا يعنى تقادم الآلات بالاضافة الى اهلاك نسبة كبيرة منها وعدم كفاية استثمارات الاحلال والتجديد اللازمة للمحافظة على الطاقة الانتاجية٠

٤ ــ مخصصات أخرى :

وهى المبالغ المجنبة لمواجهة التزامات محددة يتوقع حدوثها (مثل توقع عدم تحصيل مستحقات معينة ــ مستحقات الضرائب المتنازع عليها ــ توقع صدور أحكام قضائية فى قضايا معينة ٠٠٠ الخ) وقد انخفض الوزن النسبى لها من ٧ر١٤٪ عام ١٩٧٥ الى ١٤٪ فى ١٩٨٠/٦/٣٠ ٠

ثانيا ــ الاستخدامات الثابتة :

١ ــ الأصول الثابتة :

وهى الآلات والمعدات ووسائل النقل والأثاثات التى تعمل فى الانتاج وقد انخفض الوزن النسبى للأصول الثابتة من ٢ر٥٤٪ عام ١٩٧٥ الى ٤ر٣٥٪ فى ١٩٨٠/٦/٣٠ رغم زيادة قيمتها ٠ الأمر الذى يقتضى معه العمل على تدعيمها لمواجهة الزيادة المطلوبة فى الانتاج ٠

٢ ـ المشروعات تحت التنفيذ :

وهى الآلات والمعدات الجارى استكمالها لتصبح صالحة للانتاج · وقد ارتفع الوزن النسبى لها من ٨ر١٤٪ عام ١٩٧٥ الى ١ر١٧٪ فى ٨٠/٦/٣٠ ·

كما أنها تمثل ٤ر٤٨٪ من قيمة الأصول الثابتة التى تعمل فى الانتاج وحيث ان هذه المشروعات تمثل أموالا معطلة تؤثر على السيولة المالية للوحدات الاقتصادية بالاضافة الى ارتفاع أعباء التمويل وضياع فرص الانتاج والدخول فان الأمر يقتضى العمل على سرعة استكمال هذه المشروعات حتى يمكن اضافتها للأصول العاملة للاستفادة من طاقتها ·

٣ ـ الاستثمارات المالية :

ويقصد بها ما يتم ايداعه بالبنك المركزى مقابل احتياطى شراء السندات الحكومية بالاضافة الى قيمة مشاركة الوحدات الاقتصادية فى انشاء شركات أخرى جديدة ·

وقد ارتفع الوزن النسبى لهذه الاستثمارات الى ٧ر٨٪ فى ١٩٨٠/٦/٣٠ مقابل ٨ر٥٪ عام ١٩٧٥ ·

٤ ـ اقراض طويل الأجل :

ويتمثل فى ما تم اقراضه لصندوق الودائع والاستثمارات ـ قبل الغاءه فى ١٩٨٠/٦/٣٠ وقيام بنك الاستثمار القومى ـ من فائض التمويل الذاتى للوحدات الاقتصادية ·

وقد انخفض الوزن النسبى لهذا الاقراض من ٢ر٥٪ عام ١٩٧٥ الى ٥ر٪ فى ١٩٨٠/٦/٣٠ وهو أمر طبيعى نظرا لمعاناة الشركات من خلل الهيكل التمويلى وعجز السيولة ·

٥ ـ صافى المال العامل :

ويقصد به مدى قدرة الوحدات الاقتصادية على تغطية الالتزامات قصيرة الأجل مع تدبير المال اللازم لدورة انتاج وبيع وتحصيل مناسبة لكل نشاط ·

وقد ارتفع الوزن النسبى للمال العامل من ٢٠٪ عام ١٩٧٥ الى ٣ر٣٨٪ فى ١٩٨٠/٦/٣٠ · وذلك بسبب ارتفاع أرصدة المدينين ·

٦ ـ السيولة المالية :

ويقصد بها مدى ما تمتلكه الوحدات الاقتصادية من نقدية بالبنك والصندوق لمواجهة الالتزامات قصيرة الأجل ٠

وقد بلغت نسبة النقدية بالبنك والصندوق الى صافى المال العامل عام ١٩٧٥ ٩ر١٨ مرة انخفضت الى ٨ر مرة عام ١٩٧٩ وهى نفس النسبة فى ١٩٨٠/٦/٣٠ ٠

وقد ترجع أسباب انخفاض هذه النسبة عام ١٩٧٩ ، ١٩٨٠/٦/٣٠ الى ما يلى :

- تضخم أرصدة المدينين لعدم سداد مستحقات الشركات ٠
- تضخم أرصدة المخزون بسبب مشاكل التسعير والتسويق والمنافسة ٠
- قصور رأس المال مواجهة الاستخدامات الثابتة ٠
- اضطراد الخسائر فى بعض الشركات ٠

عوائد الاستثمار :

البيـــان		٧٩/١٢/٣١*	١٩٧٥/١٢/٣١
عائد الدولة من رأس المال	عائد الدولة / رأس المـال	٤ر٣٥٪	٥ر٤٩٪
عائد الاستثمار	الربح النهائى / المال المستثمر	٨ ٪	٠ر١٠٪
عائد صافى حقوق الملكية	الربح النهائى / صافى حقوق الملكية	٣ر٢٠٪	١ر٢٢٪

(*) المقارنة تمت بين ١٩٧٩ ، ١٩٧٥ باعتبار ١٩٨٠/٦/٣٠ فترة ستة شهور تتأثر بموسمية النشاط ٠

من الجدول السابق يتبين انخفاض كافة المؤشرات فى عام ١٩٧٩ عنهـا فى عام ١٩٧٥ وبمقارنتها بسعر الفائدة السائد فى السوق يتبين أن عائد الاستثمار فى القطاع العام يقل عن سعر الفائدة السارية فى السوق ٠

أما بالنسبة لعائد الدولة وعائد صافى حقوق الملكية فانه وان كان قد انخفض عن عام ١٩٧٩ الا انه لازال يفوق سعر الفائدة فى السوق ٠ الأمر الذى يتطلب تدعيم القطاع العام حتى يسهم مساهمة فعالة فى التنمية الاقتصادية للبلاد ٠

مشاكل القطاع العام ومقترحات علاجها :

مرفق جدول يوضح المشاكل العامة على مستوى القطاع العام ومقترحات حلولها ٠

المشكلات المشتركة فى القطاع العام

ومقترحات علاجهـــا

المشكلة	القطاعات	مقترحات العـــلاج
أولا ـ مشاكل الاستثمارات	**القطاعات الصناعية :**	
١ ـ تقادم الالات	الغزل والنسيج الصناعات المعدنية الصناعات الكيماوية **القطاعات الخدمية :** النقـــل الســياحة	تقوم الوزارات المختصة واجهزتهـا المعنية بدراسة الاحـلال وتجـديد الالات بالاتفـــاق مع وزارتى التخطيط وبنـك الاستثمار للحفاظ على الطاقة الانتاجيه ٠
٢ ـ مخالفة المعـــدات الموردة للمواصفات	التعدين والحراريات	تقوم وزارة الصـــناعة بالاتصـال بالجهـات الموردة لاتخـــاذ الاجـراءات اللازمة حيث الآلات الموردة لا تعمل حسب الخطة الموضوعة ٠
٣ ـ تأخر تنفيذالمشروعات بسبب عـــدم كفـاية الاستثمارات وزيادة تكلفـة المعـــدات المستوردة	معظم القطـــاعات وعلى الاخص : ـ الانتاج الحربى ـ الانتاج الحيوانى ـ الاسكان والتشييد ـ التجارة الداخلية	١ ـ ضرورة القيام بدراسات الجـــدوى للمشروعات الجـــديدة من جـانب القطاعات المعنية بالاتفاق مع وزارة التخطيط وبنك الاســتثمار القومى ومن يرى ضمه ٠ ٢ ـ وضع خطة زمنية لتنفيذ المشروعات ومتابعتها تتفق مع امكانياتالتمويل واعتمـــادها من بنك الاســـتثمار القومى ٠ ٣ ـ اعادة النظر فى التعريفة الجمركية على المعدات المستوردة وهنا يمـكن التمييز فيها بين القطاعات المتعلقـة بالامن الغذائى والاسكانى ٠

المشكلة	القطاعات	مقترحات العلاج
ثانيا ـ مشاكل الانتاج وتعطيل الطاقات الانتاجية:		
١ ـ نقص الخامات	ـ قناة السويس ـ الانتاج الحربى ـ الطرق والكبارى	عمل الاتصالات اللازمة بالجهات المسئولة عن توفير الخامات الهامة من الحديد والصلب ومواد البناء ٠
٢ ـ انقطاع التيار الكهربائى	ـ الانتاج الحيوانى ـ الصناعات المعدنية ـ التموين والتوزيع الداخلى ـ الغزل والنسيج	قيام الوحدات الاقتصادية بشراء المولدات الكهربائية اللازمة كلما كان ذلك ممكنا واتخاذ الاجراءات اللازمة بين الوزارات المعنية ووزارة الكهرباء ٠
٣ ـ التوقف للاصلاحات	ـ النقل البحرى	اعداد الدراسات اللازمة للتشغيل الاقتصادى وتطوير أسلوب العمل ٠
٤ ـ نقص أماكن التخزين	ـ النقل البحرى	زيادة الارصفة المخصصة للشركات بميناء الاسكندرية وزيادة معدلات التفريغ
٥ ـ قصور وسائل النقل	ـ التعدين والحراريات	الاتصال بوزارة النقل وتنسيق عمليات نقل الملح الى مناطق التوزيع ٠
ثالثا ـ مشاكل التصدير :		
١ ـ تكدس أرصفة الموانى ٢ ـ تعقد الاجراءات الجمركية ٣ ـ ارتفاع التعريفة الجمركية ٤ ـ عدم توفر أماكن التخزين ٥ ـ عدم توفر الامكانيات الالية	ـ النقل البحرى ـ قناة السويس ـ الصناعات الكيماوية	١ ـ ضرورة انشاء أرصفة جديدة ٠ ٢ ـ تبسيط الاجراءات الجمركية حتى يمكن المساعدة فى سرعة سحب البضائع ٠ ٣ ـ اعداد دراسة عن تحديد نسبة التعريفة الجمركية فى تكاليف المنتج لمعادلة سعر المنتج بسعر المثل المستورد يراعى فيها تحقيق التوازن بين الرسوم الجمركية المفروضة على المستلزمات السلعية المستوردة والرسوم المفروضة على المنتجات تامة الصنع المستوردة ٠ ٤ ـ تطوير المخازن والمساحات الموجودة حاليا بالدائرة الجمركية بما يعمل على رفع الطاقة الانتاجية ٠

المشكلة	القطاعات	مقترحات العلاج
٦ ـ تصدير الحاصلات الزراعية	التجارة الخارجية	١ ـ ايجاد حوافز للمنتجين لتوفير المحاصيل بالجودة المطلوبة ٠ ٢ ـ تثبيت اسعار التعاقد لفترة زمنية مقبولة ٠ ٣ ـ استيراد التقاوى المتمازة التى تصلح للتصدير وحماية المحاصيل من الافات مع التنسيق مع وزارة الزراعة لتخصيص المساحات اللازمة لزراعتها ٠
٧ ـ تصدير الاسفنج	الانتاج الحيوانى	الغاء عقد الاسفنج وطرحه فى مناقصة عالمية ٠
رابعا ـ مشاكل التسعير : ١ ـ انخفاض سعر البيع عن التكلفة	الانتاج الحربى الصناعات الغذائية السياحة والطيران مواد البناء الصناعات المعدنية التموين والتوزيع الداخلى الصناعات الدوائية الصناعات الكيماوية الغزل والنسيج الزراعة التعدين والحراريات النقل الداخلى	اعادة النظر فى السياسة السعرية فى ضوء التكلفة الفعلية مع تحقيق هامش ربح مناسب ٠
	قطاع الكهرباء	تشكيل لجنة من ممثلى وزارة الكهرباء ووزارة المالية والجهاز المركزىللمحاسبات مع الشركة لدراسة امكانية زيادة الأسعار ٠
	الانتاج الحيوانى	بمناسبة قيام الدولة بتدعيم الامن الغذائى فيقترح اعادة تشكيل اللجنة السابقة لدراسة التكلفة النمطية للدواجن والبيض على أساس الاسعار الحالية ٠

المشكلة	القطاعات	مقترحات العلاج
خامسا ـ مشاكل العمالة :		
١ ـ نقص العمالة الفنية	كافة القطاعات	١ ـ التركيز على وضع نظم الحوافز وربطها بالانتاج ومعدلات الاستخدام الامثل للمواد بما يكفل ايجاد التوازن بين الانتاج والرضا والحد من الهجرة الداخلية والخارجية للعمال ٠ ٢ ـ التنسيق بين هجرة القوى العاملة وبين مطالب التنمية مع التركيز على خطط التدريب لمختلف التخصصات الفنية وبما يغطى الاحتياجات المحلية والخارجية ٠
٢ ـ زيادة العمالة غير المنتجة	الرى	تحمل الوزارة المعنية بكافة الأجور لحين اتخاذ الاجراء المناسب حتى لا تتحمل شركات الرى باعبائهم مرحليا ٠
سادسا ـ مشكلة السيولة:	كافة شركات القطاع العام	١ ـ قيام كل قطاع بحصر مستحقاته لدى الجهات الحكومية ٠ ٢ ـ قيام وزارة المالية ومركز معلومات القطاع العام بعمل المقاصات اللازمة بين مستحقات الدولة قبل القطاع العام ومستحقات القطاع العام لدى الدولة تطهيرا للمراكز المالية للشركات وهو مسار فى الاتجاه الصحيح للاصلاح المالى والاقتصادى للشركات ٠ ٣ ـ قيام وزارة التخطيط وبنك الاستثمار باعتماد الاستثمارات اللازمة بالقدر المقابل للطاقة الانتاجية للقطاع العام حتى تتلافى تراكم المستحقات

مقترحات العلاج	القطاعات	المشكلة
٤ ـ استصدار قانون باعتماد اضافى بقيمة التجاوزات التى تمت بالجهاز الادارى بالقدر المقابل للاعمال والخدمات التى نفذها القطاع العام. ٥ ـ قيام الشركات بتنشيط تحصيل مستحقاتها لدى شركات القطاع العام والقطاع الخاص توفيرا للسيولة .		
١ ـ اتخاذ الاجراءات اللازمة بشأن : أ ـ التخلص من الارصدة الراكدة من المخزون السلعى . ب ـ تصريف المخزون من الانتاج التام بما يؤدى الى توفير اماكن التخزين وتوفير السيولة اللازمة وتخفيف عبء الفوائد المترتبة على السحب على المكشوف . ٢ ـ تطوير الانتاج وتنويع المنتجات بما يتلاءم وحاجة السوق من ناحية وبما يتمشى مع تطوير الانتاج المثيل المستورد نوعا وسعرا . ٣ ـ ترشيد سياسة المخزون من المستلزمات السلعية بما يكفل الحد الادنى اللازم لتشغيل دورة انتاج .	كافة شركات القطاع العام	٢ ـ تضخم المخزون
قيام وزارة المالية ووزارة التخطيط ومركز المعلومات والوزارات المختصة بدراسة الهياكل التمويلية للشركات واقتراح الوسائل المناسبة بما يكفل تدعيم رؤوس الاموال وخاصة المال العامل اللازم لتسيير عجلة الانتاج .	كافة القطاعات	سابعا ـ الخلل فى الهياكل التمويلية :

مقترحات العــلاج	القطـاعات	المشكلة
		ثامنا ـ التوسع الائتمانى
قيام البنك المركزى باعادة النظر دوريا فى معيار ضبط التوسع الائتمـــانى فى ضوء الاعتبارات النقدية والمالية السائدة وبما يقلل من الاثار التضخمية .	البنوك التجارية	عدم التكافؤ بين الموارد والاستخدامات نتيجة زيادة معدلات الودائع فى الوقت الذى يقيد فيه التوســـع الائتمانى .
		تاسعا ـ قصور المــوارد الذاتية :
زيادة رؤوس اموال البنوك العقارة والسماح بتكوين احتياطى اضافى ودراسة امكانية تكوين صندوق تمويل يشـــترك فيه كافة البنـــوك التجـــارية ودراسة التنسيق بين البنوك العقارية والهيئـــات المعنية بالاسكان والجمعيات التعاونية .	البنوك العقارية	التوســع الاســكانى والارتفاع المستمر فى تكلفة البناء يتطلب زيادة الطلب على الائتمان العقارى فى الوقت الذى تقصر فيـــه الموارد الذاتيـــة للبنوك العقارية عن مواجهته .

تصور جديد ٠٠ للقطاع العام :

ان المشكلة الأساسية التى اعترضت مسيرة القطاع العام خلال العشرين عاما الماضية ـ وبرغم كل انجازاته ـ كانت تتركز فى نمط العلاقة بين الدولة المالكة لرؤوس أمواله ممثلة فى الحكومة ووزاراتها المختلفة من جانب ، وبين وحدات القطاع العام من جانب آخر ٠

ان النظرة التى سادت خلال السنوات الماضية اتخذت اطارا ضيقا لمفهوم الملكيـة العامة ، أسفر عن علاقة تبعية كاملة لشركات القطاع العام الى الحكومة بكل ما تعنيه هذه التبعية من اشراف حكومى مباشر على أعمال وشئون الشركات ، ومحاولات مستمرة لتنظيم وضبط مختلف أوجه النشاط الادارى والاقتصادى لوحدات القطـاع العام بما يتفق ومنطق الملكية المشار اليه ٠

ولقد تتابعت على الحكومة فترات من الاحساس بضرورة تحرير وحدات القطاع العام واتاحة سلطات أوسع للقائمين على ادارتها فى اتخـاذ القرارات ، ولكن العقبـة الحقيقية فى سبيل تحقيق هذه الغاية كانت دائما تتضح من خلال فكرة تملك الحـكومة مباشرة للشركات وبالتالى ضرورة تبعيتها لوزارات الدولة المختلفة ٠

وقد مرت بالقطاع العام فترات كان لابد للشركة من الحصول على موافقة وزارة الخزانة (المالية الآن) على ميزانياتها ، وكان رئيس مجلس الادارة يدخل فى مساومات ومفاوضات شاقة مع المسئولين بوزارة الخزانة أو المالية لزيادة هذا الاعتماد أو ذاك ، أو رفع التخفيض عن بند أو آخر من بنود الموازنة ٠ كذلك مرت بالقطاع العام مرحلة كان لابد فيها من الحصول على موافقة الجهـاز المركزى للتنظيم والادارة فى كل شأن من شئونه الادارية والوظيفية ، كل ذلك طبعا بخـلاف ما كانت المؤسسات العـامة الملغاة تمارسه من أشكال التدخل فى أعمال الشركات ، وما كانت تحتجزه لنفسها من سلطات بالنسبة لها ٠ ولسنا هنا بصدد استرجاع تلك الذكريات عن الفترة الزمنية التى تواجدت فيها بكل شركة لجنة للاتحاد الاشتراكى تمارس أشكالا من الضغوط والتدخلات فى أمور الادارة والانتاج بما يخرج بها عن النطاق الاقتصادى السليم ٠

ان الهدف من سرد هذه الحقائق هو اسـتنتاج حقيقة رئيسـيـة هى أن التطوير الحقيقى للقطاع العام انمـا يكمن بالدرجة الأولى فى تطوير نمط الملكية السـائدة فيه الآن ، ومن ثم تعديل وتصحيح طبيعة العلاقات بين سلطة الدولة وحقوقها فى الملكية من ناحية ، وبين وحدات القطاع العام وحقوق الادارة القائمة على شئونها فى حرية الحركة والتصرف من ناحية أخرى ٠

● وقبل الاستطراد فى عرض تصـورنا عن تطوير القطـاع العـام ، لابد من التأكيد باقتناعنا العلمى بحتمية القطـاع العام وضرورة دعم وجوده وتكريس امكانيـاته لأداء دوره القيادى المستهدف فى ادارة الاقتصـاد القومى ٠ وينبع هذا الاقتنـاع المؤكد لدينا من الأسباب الآتية :

— أن تعاظم الأهداف القومية والتطلع الى تحقيق معدلات غير عادية من النمو الاقتصادى المتوازن تجعل الاعتماد على القطاع العام القابل للتوجيه من جانب الدولة أمرا ضروريا ·

— أن طبيعة مشروعات الأعمال فى العصر الحديث ، وتعقد الخبرة الادارية وضخامة الاستثمارات اللازمة للاستفادة من التكنولوجيا الادارية المتطورة ، تجعل المشروعات الصغيرة أو الخاصة غير المعتمدة على دعم الدولة تعزف عن الدخول فى مخاطر الأعمال الكبيرة وهى ما تحتاجها بالدرجة الاولى ·

— أن التداخل والتشابك بين قطاعات الاقتصاد القومى وأجزائه المختلفة ، تجعل من التخطيط القومى الشامل ضرورة لا غنى عنها لضمان التنسيق بين تلك القطاعات ، ومن ثم ضرورة التأكد من ولاء الشركات القائمة على تنفيذ الخطط القومية وامكان التأثير عليها بما يتوافق وأهداف الدولة وهو ما لا يتيسر بسهولة فى حالة القطاع الخاص ·

— ضخامة الاستثمارات التى وضعتها الدولة فى القطاع العام وارتباط الجزء الأكبر من القوى العاملة فى مصر بوحداته ، يجعل من الصعوبة التفكير فى التخلى عن القطاع العام ·

— وأخيرا ، أن ارتضاء الشعب فى مصر لفلسفة الديمقراطية الاشتراكية تجعل القطاع العام ركيزة أساسية فى تنظيم وادارة الاقتصاد القومى ·

اذن لاخلاف على أهمية وحتمية وجود القطاع العام فى مصر · ولكن الخلاف يثور حين نتساءل أى شكل للقطاع العام ؟ وأى علاقة يرتبط بها بالدولة ! وهل من المحتم لان يكون القطاع عاما أن تمتلك الدولة جميع رأس ماله ؟ وهل لابد لشركات القطاع العام أن تتبع الجهاز الحكومى ممثلا فى وزاراته ؟ وهل فى أعماق فلسفة الديمقراطية الاشتراكية ما ينص على ضرورة ترأس الوزراء للجمعيات العمومية لشركات القطاع العام التابعة لهم ، وأن يصدروا قرارات تعيين رؤساء مجالس الشركات وأعضائها ؟ وهل لكى يكون لدينا قطاع عام لابد من اصدار حركات تنقلات بين رؤساء الشركات مماثلة لتلك الخاصة برجال الشرطة أو القضاء مثلا ؟

أن الاجابة على التساؤلات السابقة هى مدخلنا للبحث عن تصور جديد للقطاع العام الذى يرتكز فى الأساس على مبادىء جوهرية ثلاثة :

الأول : أن شركة القطاع العام هى وحدة اقتصادية يجب أن يكون لها استقلالها الذاتى وتحررها من التبعية الحكومية ·

الثانى : أن ادارة شركة القطاع العام هى المسئولة أولا وأخيرا عن كل كبيرة وصغيرة فيها ، وبالتالى يجب أن تمنح لها كل الصلاحيات للعمل على تحقيق الأهداف المنوطة بها ومساءلتها عن النتائج وفقا لمعايير موضوعية ·

الثالث : أن القطاع العـام شأنه شأن القطاع الخـاص يجب أن يعمل فى اطـار طبيعى تتفـاعل فيه القوى والمتغيرات الاقتصـادية دون اصطنـاع حواجز أو أشكـال للحماية ، ومن ثم يجب أن يدار ويحاسب على أسس اقتصادية وادارية موضوعية ·

أن التصور الجديد المستهدف للقطاع العام ليس جديدا فى حقيقته ، فقد كان هو السائد خلال سنوات النشأة الأولى للقطاع العام فى مصر أواخر الخمسينيات · وليسمح لى القـارىء بأن أنقل هنـا عن دراسـة نشرتهـا فى عام ١٩٦٩ وهى برغم مرور عشر سنوات لا تزال تمثل ما نبحث عنه حتى الآن (١) :

« لذلك نرى أن رفع كفاءة الادارة فى القطاع العام وتطوير العمل به ·· وزيادة انتاجية وحداته ، انما يرتبط أساسـا باعـادة النظر فى ·· الهيكل التنظيمى وفلسفـة القطـاع العـام ، وأى اصـلاح لا يمس تلك النواحى لا يمكن أن نتوقـع لـه نجاحـا أى نجاح » ·

« وفى اعتقادى أنه يمكن الوصول الى هذا الهدف لو عدنا بالقطـاع العـام الى تنظيمه الأول البسيط الذى مارسناه فى السنوات التى تلت انشاء المؤسسة الاقتصادية ومؤسسات مصر ·· والنصر والهيئة العامة للتصنيع ·· » ·

كانت التجربة فى ذلك الوقت ترتكز على وجود مؤسسات قابضة تمتلك جانبا من رؤوس أموال شركاتها وتطرح أسهمها للاكتتاب العام بعد دراسة جدواها الاقتصادية · وكان للمؤسسة القابضة سلطات تتركز فى تعيين قادة الشركات الاداريين ومساءلتهم عن نتائج أعمالها وفقا لمعايير الربح والخسارة ·

● وتتركز أهم عناصر التصور الجديد للقطاع العام فيما يلى :

— الغاء تبعية الشركات الى الوزارات التى يقتصر دورها على التخطيط العـام ورسم السياسـات الأسـاسية الحـاكمة للأنشطة الاقتصـادية والانتـاجية فى البلاد ·

— تكوين شركات قومية قابضة تؤول اليها ملكية الشركات العامة الحالية ، وقد يكون من الملائم تصور الشركات القومية الآتية على سبيل المثال :

— شركة قومية تمتلك شركات الزراعة والرى والصناعات الغذائية ·

— شركة قومية تمتلك شركات الصناعات المعدنية والهندسية ·

— شركة قومية تمتلك شركات الصناعات الكيماوية والدوائية ·

— شركة قومية تمتلك شركات البترول والتعدين والثروة المعدنية ·

— شركة قومية تمتلك شركات النقل البرى والنهرى ·

---

(١) د · على السلمى ، الكفـاءة الادارية فى القطاع العـام ، دراسة مصرية ، مرجع سبق ذكره ·

● ومن الممكن تصور أن تتوزع بين كل من هذه الشركات القومية القابضة الشركات ذات الصفة المشتركة التى تقوم على خدمة باقى الشركات وهى :

— شركات التجارة الداخلية والخارجية ·

— شركات التأمين ·

— البنوك ·

— شركات التشييد والمقاولات ·

ويحقق هذا التوزيع فكرة التكامل حيث يتوفر لكل شركة قومية قابضة المصارف وشركات التأمين وشركات التوزيع الداخلى وشركات المقاولات والتشييد التى توفر الخدمات الاساسية المعاونة لشركاتها المتخصصة ، بالاضافة الى تقديم ذات الخدمات لكل من يطلبها فى السوق المحلى والخارجى ·

— تكون الشركات القومية القابضة وفقا لقانون خاص يحدد أسلوب تشكيل مجالس ادارتها وجمعياتها العمومية وطريقة تجميع رؤوس أموالها وطبيعة علاقاتها بالدولة من جانب وبالشركات التابعة لها من من جانب آخر ·

— تعامل الشركات القومية القابضة وشركاتها بعد التطوير المقترح وفقا للأسس العامة التى تضمنها قانون استثمار رأس المال العربى والأجنبى ·

— تتخذ الاجراءات تدريجيا لطرح جانب من اسهم الشركات القومية القابضة وشركاتها التابعة للاكتتاب العام بحيث تقتصر ملكية الدولة على نسبة محددة من رأس مال الشركة القابضة لا تزيد عن ٥١٪ لضمان سيطرتها عليها وتوجيهها لسياساتها ، بما يحقق انتشار الملكية واستقطاب رؤوس الاموال والمدخرات الوطنية · ولضمان عدم تركز الملكية فى ايدى أفراد قلائل يمكن الالتجاء الى احدى وسيلتين (او الاثنتين معا) :

● تحديد حد أقصى لملكية الاسهم بحيث لا يزيد ما يملكه الفرد وأسرته عن رقم معين ·

● انشاء شركات للاستثمار تتولى الاكتتاب فى الاسهم المطروحة وتعيد هى تسويقها للأفراد فى صورة سندات قابلة للتداول بحيث تنحصر علاقة مالك السندات بشركات الاستثمار دون أن تمتد الى الشركات المطروح اسهمها للاكتتاب ·

ان التصور المقترح يمثل اطارا عاما لفكر يستهدف تحقيق غايتين رئيسيتين ، دعم القطاع العام وتأكيد وجوده من ناحية ، وتحرير ادارته من التبعية الادارية والخضوع لقيود البيروقراطية الحكومية من ناحية أخرى · وبهذا المنطق فانه قابل للمناقشة

والجدل بلا شك ، خاصة وأن قبوله يستتبع اجراء تغييرات أساسية فى أوضاع وعلاقات رسخت على مدى السنوات الماضية وأهمها :

— علاقات العمل وأوضاع القوى العاملة ومفاهيم المشاركة فى الادارة والأرباح ·

— العلاقات المالية مع الحكومة وسيطرة الدولة على الموازنات الرأسمالية للشركات ·

— قانون الشركات وضرورة تطويره بما يعكس الفلسفة الجديدة للقطاع العام ·

الاطار التشريعى للقطاع العام :

صدر القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ فى ظل تنظيم اقتصادى تسوده وتسيطر عليه فكرة المؤسسة العامة بما لها من سلطات واختصاصات بالنسبة لشركات القطاع العام · ثم صدر القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ الذى ألغى المؤسسات العامة وأوجد بدلا منهـا المجالس العليا للقطاعات وأماناتها الفنية · ومنذ ذلك الحين تعددت الشكوى من عدم ملاءمة الأوضاع التشريعية السائدة للظـروف المتغيرة التى يشهدها الاقتصاد القومى وتترك آثارها واضحة على القطاع العـام ، وخاصة بعد صـدور قانون استثمار رأس المال العربى والأجنبى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ وتدفق الاستثمارات الأجنبية والتى تتخـذ شكل شركات خاصة (قطاع خاص) وتتمتع بمزايا لا تتوفر لشركات القطاع العام ·

وقد أعدت مشروعات متعددة بقوانين جديدة لاعادة تنظيم القطاع العام تختلف فيما بينها فى أشـياء كثيرة ، الا أنها تتفق فى المنطق الأسـاسى الـذى تدعو اليه وهو تحرير شركات القطاع العـام واعطاءها نفس المـزايا التى تتمتع بها الشركات المنشأة حسب قانون الاستثمار ·

ونعرض فيما يلى الافكار الأساسية لتعديلات قانون الشركات بالقطاع العام مع توضيح مدى اختلافها عن القانون الحالى :

أهم التعـــديلات المقترحة

لقـــانون شركات القطاع العـــام

رقم المـادة والقـانون	النص الحالى	النص المقتـــرح
مادة ٢٩ قانون ٦٠ لسنة ٧١	تعتبر شركة قطاع عام : ١ ـ كل شركة يمتلكها شخص عام بمفرده أو يساهم فيها مع غيره من الاشخاص العامة · ٢ ـ كل شركة يساهم فيها شخص عام أو اكثر مع اشخاص خاصة أو يمتلك جزءا من راس مالها وذلك اذا صدر قرار من رئيس الجمهورية باعتبارها شركة قطاع عام متى اقتضت مصلحة الاقتصاد القومى ذلك · ويجب أن تتخذ جميعها شكل الشركات المساهمة ·	تعتبر شركة قطاع عام : ١ ـ كل شركة يمتلكها شخص عام بمفرده أو يساهم فيها شخص عام أو اكثر بنسبة لا تقل عن ٥١٪ من رأس المال ولا يجوز أن يترتب على زيادة رأس مال الشركة أن تقل مساهمة الاشخاص العامة عن هذه النسبة · ٢ ـ كل شركة يساهم فيها شخص عام أو اكثر مع اشخاص خاصة بنسبة تقل عن ٥١٪ من رأس مالها ، اذا صدر قرار من رئيس الجمهورية باعتبارها شركة قطاع عام عند انشاءها متى اقتضت مصلحة الاقتصاد القومى ذلك · ويجب أن تتخذ هذه الشركات جميعها شكل شركة مساهمة ·
مادة ٣٤ قانون ٦٠ لسنة ٧١	يجوز بقرار من رئيس الجمهورية واستثناء من أحكام القانون ـ وضع نظم خاصة للشركات وللعاملين فيها وطريقة تشكيل مجالس ادارتها وجمعياتها العمومية وذلك اذا ساهم فيها شخص عام برأس مال أيا كان مقداره مع رأس مال أجنبى ·	مع عدم الاخلال بالشركات التى تنظمها قوانين خاصة ، يجوز بقرار من رئيس الجمهورية واستثناء من أحكام هذا القانون ـ وضع نظم خاصة ـ وضع نظم خاصة للشركات وللعاملين فيها وطريقة تشكيل مجالس ادارتها وجمعياتها العمومية وذلك اذا ساهم فيها شخص عام برأس مال أيا كان مقداره مع رأس مال أجنبى · أو اذا ساهمت فيها وحدة أو أكثر من وحدات الحكم المحلى ·

رقم المادة والقانون	النص الحالى	النص المقترح
مادة ٣٨ قانون ٦٠ لسنة ٧١	يصدر بتاسيس الشركة قرار من الوزير المختص بعد موافقة مجلس الوزراء ٠	يصدر بتاسيس الشركة قرار من الوزير المختص بناء على اقتراح مجلس القطاع ٠
مادة ٤٥ قانون ٦٠ لسنة ٧١	استثناء من احكام المادة ٥٧ من القانون رقم ١٦١ لسنة ١٩٥٧ باللائحة العامة لبورصات الاوراق المالية لا يشترط لقبول قيد أسهم الشركات أن تكون هذه الاسهم قد طرحت فى اكتتاب عام ٠ كما يجوز أن تجاوز قيمة الصك فى هذه الشركات خمسة وعشرين سهما ٠ ولمجلس ادارة الشخص العام أن يقرر عدم قيد أسهم الشركة فى بورصة الاوراق المالية ٠	استثناء من الاحكام المنظمة لبورصات الاوراق المالية لا يشترط لقبول قيد أسهم الشركات أن تكون هذه الاسهم قد طرحت فى اكتتاب عام ٠ كما يجوز أن تجاوز قيمة الصك فى هذه الشركات خمسة وعشرين سهما ٠
مادة ٤٦ قانون ٦٠ لسنة ٧١	يتم التصرف فى الاسهم بين المتعاقدين بالاتفاق ولا يجوز الاحتجاج بالتصرف على الشركة أو على الغير الا من تاريخ قيده فى سجل تعده الشركة لهذا الغرض ٠ ويؤشر على الاسهم بقيد التصرف ٠ ولا يجوز للشركة الامتناع عن قيد التصرف فى السهم المشار اليه فى الفقرة الثانية الا اذا كان السهم غير قابل للتداول وفقا لاحكام القانون أو كان التصرف مخالفا لنظام الشركة أو كان احد المتعاقدين ناقص الاهلية أو أشهر افلاسه ٠	يتم التصرف فى الاسهم عن طريق بورصات الاوراق المالية ٠

النص المقترح	النص الحالي	رقم المادة والقانون
يتولى ادارة الشركة التى يساهم فيها شخص عام برأس مال أيا كان مقداره مع رأس مال مصرى خاص ، مجلس يكون من عدد فردى من الاعضاء لا يقل عددهم عن سبعة ولا يزيد على أحد عشر ويشكل على الوجه الآتى : ١ ـ رئيس يعين بقرار من رئيس مجلس الوزراء ٠ ٢ ـ أعضاء بنسبة ما يملكه الشخص العام المساهم فى الشركة يعينون بقرار من رئيس مجلس الوزراء ٠ ٣ ـ أعضاء بنسبة ما يملكه راس المال الخاص يختارهم ممثلوهم فى الجمعية العمومية بذات القواعد المقررة لتصويتهم فى الجمعية العمومية ، وبشرط ألا يزيد عددهم فى جميع الاحوال على نصف عدد أعضاء مجلس الادارة وتسرى على عضويتهم ومدتها والتزاماتها احكام القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ بشأن بعض الاحكام الخاصة بشكات المساهمة وشركات التوصية بالاسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة ٠	يتولى ادارة الشركة التى يساهم فيها شخص عام برأس مال أيا كان مقداره مع رأس مال مصرى خاص ، مجلس يكون من عدد فردى من الاعضاء لا يقل عددهم عن سبعة ولا يزيد على أحد عشر ، ويشكل على الوجه الآتى : ١ ـ رئيس يعين بقرار من رئيس مجلس الوزراء ٠ ٢ ـ أعضاء بنسبة ما يملكه الشخص العام المساهم فى الشركة يعينون بقرار من رئيس مجلس الوزراء ٠ ٣ ـ أعضاء بنسبة ما يملكه رأس المال الخاص يختارهم ممثلوهم فى الجمعية العمومية بذات القواعد المقررة لتصويتهم فى الجمعية العمومية ، وبشرط ألا يزيد عددهم فى جميع الاحوال على نصف عدد أعضاء مجلس الادارة ، وتسرى على عضويتهم ومدتها والتزاماتها أحكام القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ بشأن بعض الاحكام الخاصة بشركات المساهمة وشركات التوصية بالاسهم والشكات ذات المسئولية المحدودة ٠ ٤ ـ أعضاء ينتخبون من بين العاملين فى الشوكة وفقا لاحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ٧٣ المشار اليه ، ويكون عددهم مساويا لمجموع عدد أعضاء مجلس الادارة المعينين والمختارين طبقا للبندين (٢ و ٣) ٠	مادة ٤٩ قانون ٦٠ لسنة ٧١ معدلة ١١١

رقم المادة والقانون	النص الحالى	النص المقترح
	كما يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء أن يضم الى عضوية المجلس عدد من الاعضاء غير المتفرغين لايزيد على اثنين ، يختاران من ذوى الكفاية والخبرة الفنية فى مجال نشاط الشركة أو فى الشئون الاقتصادية أو المالية أو الادارية أو القانونية . ويحدد قرار تعيينهما المكافاة التى تقرر لكل منهما ولا يكون لهما صوت معدود فى المداولات ، الا فى المسائل الفنية وفى كل ما يتعلق بوضع السياسات والخطط العامة .	كما يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء أن يضم الى عضوية المجلس عدد من الاعضاء غير المتفرغين لايزيد على اثنين ، يختاران من ذوى الكفاية والخبرة الفنية فى مجال نشاط الشركة أو فى الشئون الاقتصادية أو المالية أو الادارية أو القانونية ، ويحدد قرار تعيينهما المكافاة التى تقرر لكل منهما ولا يكون لهما صوت معدود فى المداولات ، الا فى المسائل الفنية وفى كل ما يتعلق بوضع السياسات والخطط العامة .
مادة ٥٥ مكررة (أ) قانون ١١١ لسنة ٧٥	تتكون الجمعية العمومية للشركة التى يملك كل رأس مالها شخص عام أو أكثر ، على النحو الآتى : ١ – الوزير المختص أو من ينيبه رئيسا . ٢ – ممثل لكل من وزارة المالية ووزارة التخطيط يختاره الوزير المختص . ٣ – خمسة من أعضاء المجلس الاعلى للقطاع يختارهم المجلس . ٤ – أربعة من العاملين فى الشركة تختار اللجنة النقابية اثنين منهم من بين أعضائها ، ويختار الآخران من بين العاملين بالشركة غير أعضاء مجلس الادارة ويصدر باختيارهما أو تحديد طريقة الاختيار قرار من الوزير المختص . ٥ – ثلاثة من ذوى الكفاية والخبرة الفنية فى مجال نشاط الشركة أو فى الشئون الاقتصادية أو	تتكون الجمعية العمومية للشر التى يملك رأس مالها شخص عام أو أكثر على النحو التالى : ١ – الوزير المختص أو من ينيبه – رئيسا . ٢ – ممثل لكل من وزارة المالية ووزارة التخطيط ومركز معلومات القطاع العام برئاسة الوزراء يختاره الوزير المختص . ٣ – ثلاثة من اعضاء مجلس القطاع يختارهم المجلس من غير ممثلى الوزارات . ٤ – اثنين من العاملين فى الشركة من غير أعضاء مجلس الادارة تختارهما اللجنة النقابية . ٥ – اثنين من ذوى الكفاية والخبرة الفنية فى مجال نشاط الشركة أو فى الشئون الاقتصادية أو المالية أو الادارية أو القانونية من غيرالعاملين بالوزارة المختصة يصدر قرارمن رئيس

النص المقترح	النص الحالي	رقم المادة والقانون
مجلس الوزراء بقواعد وطريقة اختيارهما . ٦ ـ اثنين يمثلان المنتفعين بخدمات الشركة ورؤساء وأعضاء النقابات المهنية والغرف التجارية والصناعية المعنية بنشاطها يصدر باختيارهما أو تحديد طريقة اختيارهما قرار من رئيس مجلس الوزراء . ويحضر اجتماعات الجمعية العمومية رئيس وأعضاء مجلس ادارة الشركة ومندوب من الجهاز المركزى للمحاسبات ، دون أن يكون لهم صوت معدود . وتصدر قرارات الجمعية العمومية بأغلبية أصوات الحاضرين ، واذا تساوت الاصوات يرجح الجانب الذى فيه الرئيس .	المالية أو الادارية أو القانونية يصدر باختيارهم أو تحديد طريقة اختيارهم قرار من رئيس مجلس الوزراء . ويحضر اجتماعات الجمعية العمومية رئيس وأعضاء مجلس ادارة الشركة ومندوب عن الجهاز المركزى للمحاسبات وتصدر قرارات الجمعية بأغلبية أصوات الحاضرين فيما عدا رئيس وأعضاء مجلس ادارة الشركة ومندوب الجهاز المركزى للمحاسبات .	
يرفع مجلس ادارة الشركة الى الجمعية العمومية فى نهاية السنة المالية تقريرا عن نتائج أعمال الشركة يشتمل على ما يأتى : (أ) الاحداث والوقائع الهامة المحلية والدولية ذات الاثر فى نشاط الشركة خلال السنة المالية ومدى ما ترتب عليها من نتائج . (ب) ما تم انجازه بالنسبة للاختصاصات المخولة لمجلس ادارة الشركة وفقا لاحكام المادة ٢٥ من هذا القانون . (ج) مقارنة رقمية بالقيمة والكمية لعناصر تكاليف الانتاج والمصاريف والسنة السابقة والارقام المستهدفة	لا يوجد	مادة جديدة

رقم المادة والقانون	النص الحالى	النص المقترح
		فى السنة المعروضة مع تفسير كاف للاختلافات ان وجدت · (د) ما استحدث من الانظمة واللوائح الخاصة بأوضاع العاملين والخدمات التى اتيحت لهم وغير ذلك من النظم واللوائح الصادرة لتنظيم اعمال الشركة وادارتها وتنظيم حساباتها وشئونها المالية ·
مادة ٥٥ مكررا (٤) قانون ١١١ لسنة ٧٥	تختص الجمعية العمومية للشركة بما يلى : ١ ـ اقرار الميزانية وحساب الارباح والخسائر وتوزيع الارباح · ٢ ـ النظر فى تقرير مجلس الادارة عن نتائج اعمال الشركة · ٣ ـ اقرار مشروع الخطة العامة للشركة · ٤ ـ تعديل نظام الشركة · ٥ ـ اطالة مدة الشركة أو تقصيرها ٦ ـ زيادة رأس مال الشركة أو تخفيضه ولا تجوز الزيادة الا بعد اداء رأس المال الاصلى بأكمله ·	تختص الجمعية العمومية للشركة بما يأتى : ١ ـ اقرار الموازنة التخطيطية للشركة فى ضوء الاهداف العامة المحددة من مجلس القطاع · ٢ ـ النظر فى تقرير مجلس الادارة عن نتائج أعمال الشركة · ٣ ـ اقرار الميزانية وحسابات الارباح والخسائر وتوزيع الارباح · ٤ ـ اقرار مشروع الخطة العامة للشركة · ٥ ـ تعديل نظام الشركة · ٦ ـ اطالة مدة الشركة أو تقصيرها · ٧ ـ زيادة رأس مال الشركة أو تخفيضه ولا تجوز الزيادة الا بعد اداء رأس المال الاصلى بأكمله · ٨ ـ الترخيص باستخدام المخصصات فى غير الاغراض المخصصة لها فى ميزانية الشركة ·

النص المقترح	النص الحالى	رقم المادة والقانون
يجوز للجمعية العمومية عند الاقتضاء باغلبية ثلثى أصوات أصوات أعضائها تنحية رئيس وأعضاء مجلس ادارة الشركة للاسباب الاتية : (أ) استمرار خسائر الشركة لمدة سنتين متتاليتين دون أسباب خارجة عن ارادتها · (ب) استمرار انخفاض مؤشرات تقييم الاداء عن المعدلات المستهدفة على مدار سنتين متتاليتين دون أن تكون لاسباب خارجة عن ارادة الشركة · (ج) عدم استخدام الالات المستوردة فى الاغراض الانتاجية المقررة لهـا لمدة سنتين متتاليتين ان لم تكن لاسباب خارجة عن ارادة الشركة · (د) عدم استخدام القروض والتسهيلات الائتمانية المحلية أو الاجنبية المصرح بها فى الاغراض المخصصة لها · وفى هذه الحالة يقوم الوزير المختص بتعيين مندوب مفوض أو اكثر لادارة الشركة · كما يجوز للجمعية بذات الاغلبية ما يلى : ١ ــ تخفيض بدل التمثيل المقرر لرئيس مجلس الادارة او أحد أعضائه فى حالة عدم تحقيق الشركة للاهداف المقررة لها · ٢ ــ اقتراح تصفية الشركة اذا اقتضت الظروف ذلك · ٣ ــ اقتراح ادماج الشركة فى شركة أخرى او تقسيم الشركة الى شركتين أو اكثر · وتعتمد من مجلس القطاع القرارات الصادرة طبقا لاحكام الفقرة الثانية من هذه المادة ·	مع عدم الإخلال بحكم المادة ٥٢ من هذا القانون يجوز للجمعية العمومية عند الاقتضاء بأغلبية ثلثى أصوات أعضائها تنحية رئيس وأعضاء مجلس ادارة الشركة كلهم أو بعضهم وذلك طبقا للاحكام المنصوص عليها فى الفقرة الاولى من المادة المذكورة · وفى هذه الحالة يقوم الوزير المختص بتعيين مندوب مفوض أو أكثر لادارة الشركة كما يجوز للجمعية العمومية بقرار مسبب بذات الاغلبية المبينة فى الفقرة الاولى من هذه المادة تخفيض بدل التمثيل المقرر لرئيس مجلس الادارة أو لاحد أعضائه وذلك فى حالة عدم تحقيق الشركة للاهداف المقررة لها فى الخطة ·	مادة ٥٥ مكررا (٥) قانون ١١١ لسنة ٧٥

رقم المادة والقانون	النص الحالى	النص المقترح
مادة ٥٨ قانون ٦٠ لسنة ٧١	يحدد مجلس الوزراء النسبة التى تجنب فى كل سنة مالية من الارباح الصافية لتكوين احتياطى قانونى ٠ ويجوز بقرار من المؤسسة العامة التى تتبعها الشركة وموافقة الوزير المختص اضافة الاحتياطى كله أو بعضه الى رأس المال ٠ كما يصدر قرار من رئيس الجمهورية بتحديد النسبة التى تجنب من الارباح الصافية لشراء سندات حكومية أو تودع البنك المركزى فى حساب خاص ٠	يحدد مجلس الوزراء النسبة التى تجنب فى كل سنة مالية من الارباح الصافية لتكوين احتياطى قانونى ٠ ويقف تجنيب الاحتياطى اذا بلغت قيمته ما يوازى رأس المال ما لم يقرر الوزير المختص استمرار تجنيبه ، وفى هذه الحالة يجب أن يجدد القرار فى كل سنة ، وأن تحدد فيه النسبة الواجب تجنيبها بشرط الا يجاوز القدر المذكور فى الفقرة السابقة ٠
	ويقف تجنيب الاحتياطى اذا بلغت قيمته ما يوازى رأس المال ما لم يقرر الوزير المختص استمرار تجنيبه ، وفى هذه الحالة يجب أن يجدد القرار فى كل سنة وأن تحدد فيه النسبة الواجب تجنيبها بشرط الا تجاوز القدر المذكور فى الفقرة الاولى ٠	كما يصدر قرار من رئيس الجمهورية بتحديد النسبة التى تجنب من الارباح الصافية لشراء سندات حكومية أو تودع البنك المركزى فى حساب خاص ٠
	ويجوز أن ينص فى نظام الشركة على تجنيب نسبة معينة من الارباح الصافية لتكوين احتياطى نظامى يخصص للاغراض المنصوص عليها فى النظام ٠ ولا يجوز استخدام هذا الاحتياطى فى احدى السنوات فى غير ما خصص له الا بقرار من المؤسسة العامة التى تتبعها الشركة وموافقة الوزير المختص وإذا لم يكن الاحتياطى النظامى مخصصا لاغراض معينة جاز للمؤسسة العامة بناء على اقتراح مجلس الادارة أن يقرر التصرف فيه بما يعود بالنفع على الشركة ٠	ويجوز أن ينص فى نظام الشركة على تجنيب نسبة معينة من الارباح الصافية لتكون احتياطى نظامى يخصص للاغراض المنصوص عليها فى النظام ، ولا يجوز استخدام هذا الاحتياطى فى احدى السنوات فى غير ما خصص له الا بقرار من الجمعية العمومية ٠ واذا لم يكن الاحتياطى النظامى مخصصا لاغراض معينة جاز للوزير المختص بناء على اقتراح مجلس القطاع أن يقرر التصرف فيه بما يعود بالنفع على الشركة ٠

رقم المادة والقانون	النص الحالى	النص المقترح
مادة ٥٩ قانون ٦٠ لسنة ٧١	يكون للعاملين بالشركة نصيب فى الارباح التى يتقرر توزيعها وتحديد نسبة وقواعد توزيعه واستخدامه بقرار من رئيس الجمهورية . ويجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء تخصيص جزء من نصيب العاملين فى الارباح لتوزيعه على العاملين فى بعض الشركات التى لا تحقق ارباحا او تحقق ارباحا قليلة لاسباب خارجة عن ارادتهم ويكون التخصيص فى كل حالة على حدة وبناء على عرض الوزير المختص .	يكون للعاملين بالشركة نصيب فى الارباح التى يتقرر توزيعها وتحدد نسبة وقواعد توزيعه واستخدامه بقرار من رئيس الوزراء .
مادة ٦٠ قانون ٦٠ لسنة ٧١	تختص هيئات التحكيم المنصوص عليها فى هذا القانون دون غيرها بنظر المنازعات الاتية : ١ ـ المنازعات التى تقع بين شركات القطاع العام . ٢ ـ كل نزاع يقع بين شركة قطاع عام وبين جهة حكومية مركزية او محلية او هيئة عامة او مؤسسة عامة . ويجوز لهيئات التحكيم ان تنظر ايضا فى المنازعات التى تقع بين شركات القطاع العام وبين الاشخاص الطبيعيين والاشخاص الاعتبارية وطنيين كانوا او اجانب اذا قبل هؤلاء الاشخاص وبعد وقوع النزاع احالته الى التحكيم .	مع عدم الاخلال بالاختصاصات المخولة لمجلس القطاع ، تختص هيئات التحكيم المنصوص عليها فى هذا القانون دون غيرها بنظر المنازعات الاتية : ١ ـ المنازعات التى تقع بين شركات القطاع العام . ٢ ـ كل نزاع وقع بين شركة قطاع عام وبين جهة حكومية مركزية او محلية او هيئة عامة . ويجوز لهيئات التحكيم أن تنظر ايضا فى المنازعات التى تقع بين شركات القطاع العام وبين الاشخاص الطبيعيين والاشخاص الاعتبارية وطنيين كانوا او اجانب اذا قبل هؤلاء الاشخاص احالته على التحكيم .

رقم المادة والقانون	النص الحالى	النص المقترح
مادة ٧٥ قانون ٦٠ لسنة ٧١	يتولى تقدير صافى أصول الشركات فى حالة الادماج أو التقييم لجنة يصدر بتشكيلها قرار من الوزير المختص وتكون قراراتها نهائية وغير قابلة للطعن فيها بأى طريق من طرق الطعن	يتولى تقدير صافى أصول الشركات فى حالة الادماج أو التحويل لجنة يصدر بتشكيلها قرار من الوزير المختص وتكون قراراتها نهائية وغير قابلة للطعن فيها بأى طريق من طرق الطعن ٠
مادة ٨٢ مكررا قانون ١١١ لسنة ٧٥	ينشأ بقرار من رئيس الجمهورية مجلس أعلى لكل قطاع يتكون من مجموعة متشابهة أو متكاملة من شركات القطاع العام أو من الشركات العاملة فى مجالات متصلة ، ويحدد قرار الانشاء ما يدخل فى نطاقه من شركات ٠ ويجوز أن يشمل نطاق القطاع المؤسسات العامة التى تمارس نشاطا بذاتها والهيئات العامة والجمعيات التعاونية التى يتصل مجال نشاطها بمجال نشاط القطاع ٠	ينشأ بقرار من رئيس الجمهورية مجلس لكل قطاع يتكون من مجموعة متشابهة أو متكاملة من شركات القطاع العام أو من الشركات العاملة فى مجالات متصلة ويحدد قرار الانشاء ما يدخل فى نطاق المجلس من شركات ويجوز أن يشمل نطاق القطاع الهيئات العامة والجمعيات التعاونية التى يتصل مجال نشاطها بمجال نشاط القطاع ٠

رقم المادة والقانون	النص الحالى	النص المقترح
مادة ٨٢ مكرر (١) قانون ١١١ لسنة ٧٥	يشكل كل من المجالس العليا للقطاعات على النحو الاتى : ١ ـ الوزير المختص ـ رئيسا . ٢ ـ رؤساء مجالس ادارة الشركات والوحدات الداخلة فى نطاق القطاع . ٣ ـ عدد لا يقل عن ثلاثة من ذوى الكفاية والخبرة الفنية فى مجال نشاط القطاع أو فى الشئون الاقتصادية أو المالية أو الادارية أو القانونية يصدر بتعيينهم وتحديد مكافاتهم قرار من رئيس مجلس الوزراء . ٤ ـ ممثل عن كل من وزارات المالية والتخطيط والاقتصاد والتعاون الاقتصادى يختاره الوزير المختص . ويختص المجلس الاعلى بتقرير الاهداف العامة للقطاع ووضع الخطط والسياسات التى تكفل تحقيق التناسق والتكامل بين خطط ومشروعات الشركات والوحدات الداخلة فى نطاق القطاع وتنظيم عمليات تمويلها وفقا للسياسة العامة والخطط القومية للدولة .	يشكل مجلس القطاع بقرار من رئيس الوزراء على النحو التالى : ١ ـ الوزير المختص ـ رئيسا . ٢ ـ عشرة من رؤساء مجالس ادارات الوحدات الداخلة فى نطاق القطاع يمثلون أوجه النشاط المختلفة به يختارهم رئيس المجلس ويتم تجديدهم مرة كل سنتين على أن يختار رئيس المجلس نائبا له من بينهم . ٣ ـ ثلاثة من ذوى الخبرة العلمية والعملية فى مجال نشاط القطاع من غير العاملين الحاليين بالوزارة (أو الوزارات) المختصة يرشحهم رئيس المجلس . ٤ ـ ممثل عن كل من وزارة المالية ووزارة التخطيط يختاره الوزير المختص . ٥ ـ رئيس النقابة العمالية ذات الشأن بالقطاع . ٦ ـ رئيس الامانة الفنية لمجلس القطاع . ٧ ـ عدد لايزيد عن خمسة من رؤساء مجالس ادارات الوحدات بالقطاعات الاخرى ذات الصلة الوثيقة بانشطة القطاع المختص يرشحهم رئيس المجلس بالاتفاق مع الوزراء المختصين وفى جميع الاحوال لا يجوز أن يزيد عددهم عن نصف عدد الاعضاء من رؤساء وحدات القطاع .

رقم المادة والقانون	النص الحالي	النص المقترح
		ويحدد قرار رئيس مجلس الوزراء مكافآت أعضاء مجلس القطاع · ويختص مجلس القطاع بوضع الخطط والسياسات التى تكفل تحقيق التكامل بين خطط ومشروعات الشركات والوحدات الداخلة فى نطاق القطاع وتنظيم عمليات تمويلها وفقا للسياسة العامة والخطط القومية للدولة وله على الاخص ما يلى : ـ تقرير الاهداف العامة بداخلها فى اطار الخطة القومية وتخصيصها على مستوى الوحدات الاقتصادية بما فى ذلك الاستثمارات المقترحة للموازنة الرأسمالية · ـ اقرار الخطة العامة للقطاع · ـ اقرار انشاء شركات جديدة أو المشاركة فى مشروعات مختلطة محلية أو خارجية جديدة أو قائمة · ـ اقرار المقترحات بشأن الاجراءات التى تكفل تحقيق التناسق والتكامل بين الوحدات وعلى الاخص بالنسبة للاعمال ذات الطابع المشترك ، وبما يحقق دفع عمليات التطوير والتجديد ورفع كفاءة الاداء · ـ التحكيم فى الخلافات أو المنازعات التى قد تنشأ بين الشركات والوحدات الداخلة فى القطاع · ـ رسم السياسات الانتاجية والتسويقية والتمويلية وغيرها من السياسات العامة للقطاع لتكون مرشدا للشركات فى تسيير أمورها مع توافقها للسياسات العامة للدولة · ـ متابعة أنشطة الوحدات الداخلة فى القطاع على فترات دورية والوقوف

رقم المادة والقانون	النص الحالى	النص المقترح
		على المشكلات والمعوقات والبحث عن حلول لها · ـ اعتمـــــاد اقتراحات الجمعية العمومية للشركة فى شأن : (أ) تصفية الشركة اذا اقتضت الظروف ذلك · (ب) ادماج الشركة فى شركة أخرى أو تقسيمها الى شركتين أو اكثر · ـ اقتراح مشروعات القـوانين أو تعديلات فى القوانين القـــائمة ذات التاثير على أنشطة القطاع · ـ اقتراح تقييم مستوى الشركات · ـ متابعة موقف ما يتقرر تصـفيته من وحدات ·
مـادة ٨٢ مكـرر (٢) قانون ١١١ لسـنة ٧٥	يكون لكل من المجالس العليا أمانة فنية تتكون من عدد محدود من الخبراء والعاملين تعـاون المجلس الاعلى فى مباشرة أعماله الخاصة بالقطاع · وتتولى الامانة الفنية ابلاغ توصيات وقرارات المجلس الاعلى للجهـــات المختصـــة وموالاة الوزير المختص وأجهزة الدولة بما تطلبه من بيـانات عن الشركات الداخلة فى نطـــــاق القطاع ·	يكون لكل مجلس قطاع أمانة فنيـة تضم الخبـراء المتخصصين والفنيين والعاملين بالقدر اللازم ، لمبـــاشرة المجلس لمسئولياته · وتعتبر الامانة الفنية جهاز المجلس المسئول عن تنفيـذ قراراته وتوصياته ومتابعتها لدى الجهات المختصة وتلقى التوجيهات العامة الصـــادرة عن الاجهزة المختصة فى شأن الاهـــداف العامة وخطط القطاع فى اطار الخطة القومية ودراستها واتخاذ اللازم فى شأنها ·
مـادة ١٠ قانون ١١١ لسنة ٧٥	فيما عدا الشركات الخاسرة والتى يتقرر تصفيتها ، لا يجوز أن تقـــل نسبة مساهمة الاشخاص الاعتبـــارية العـــامة فى رأس المـــال فى شركات القطاع العام عن النسبة الحـــالية القائمة وقت العمل بهذا القانون ·	تلغى

القطاع العام ... والمشروعات المشتركة :

ان ظهور المشروعات المشتركة يعتبر من اهم الظواهر المترتبة على الأخذ بسياسة الانفتاح الاقتصادي فى مصر واصدار القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ فى شأن استثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة .

وينص القانون المشار اليه ، فان هذه المشروعات المشتركة تعتبر من شركات القطاع الخاص حتى وان اشترك فيها رأس مال عام . ومن ثم فهى تتمتع بمزايا واعفاءات ضريبية وجمركية . كما تعفى من الخضوع للقوانين والنظم التى تحكم شركات القطاع العام .

وانطلاقا من هذه الحقيقة . فقد بدا الاهتمام يتجه فى الآونة الاخيرة الى ملاحظة تطور هذه المشروعات المشتركة وتحليل الدور الذى تقوم به فى التنمية الاقتصادية بمصر ، ومدى الآثار المترتبة على اتساع نطاقها بالنسبة لمستقبل القطاع العام خاصة اذا أخذنا فى الاعتبار الاتجاه الواضح لدى شركات القطاع العام للدخول فى مشروعات مشتركة وتاسيس شركات جديدة يسهم فيها رأس المال الخاص الوطنى او الأجنبى تحت مظلة القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ . ومن ثم خروجها عن دائرة القطاع العام .

وفى محاولة لاستيضاح أهمية هذا الموضوع ، نتناول الامور الاتية :

- تحديد العوامل والاسس العامة التى تقوم عليها المشروعات المشتركة مع رأس المال الأجنبى فى الدول النامية عادة .
- مراجعة موقف المشروعات المشتركة التى قامت فى مصر تحت القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ ومدى توافقها مع تلك العوامل والأسس العامة .
- اقتراح الضوابط التى تكفل توظيف المشروعات المشتركة فى خدمة اهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية دون الاضرار بالقطاع العام المصرى .

الأسس العامة لقيام المشروعات المشتركة :

يتفق الرأى على ان أهم الاسس التى تدعو لقيام مشروعات مشتركة هى :

- أن يتحقق عن قيام هذه المشروعات المشتركة جذب رؤوس أموال اجنبية حيث تفتقر الدولة الى هذه الاموال من مصادرها الذاتية أو أوعية الادخار المحلية . ولا شك أن توفير رأس المال اللازم للمشروع يمثل ركنا هاما من أركان نجاحه وقدرته على تحقيق أهدافه .
- أن يتوفر من خلال قيام المشروعات المشتركة استقدام خبرات فنية وادارية تعكس التكنولوجيا المتقدمة فى الدول الآتية منها تلك المساهمات ومن ثم تعمل على رفع

مستوى الكفاءة والانتاجية فى المجتمع النامى وتسهم فى تطوير الانتاج ووسائله وادخال منتجات جديدة ، كما تعمل على خلق فرص عمل لمهن وتخصصات جديدة وتعمل على تطوير تركيب ومستوى مهارة القوى العاملة الوطنية ·

- أن تعمل هذه المشروعات المشتركة بما يتوفر لها من امكانيـات انتاجية وماليــة وخبـرات ادارية ، ونتيجة لارتباطهــا بمؤسسات كبـــرى متطورة ، على زيادة الصادرات من الانتاج وغزو أسواق خارجيــة جديدة وتعريف المجتمع العـــالمى بالانتاج المحلى الذى لم يكن ليستطيع الوصول الى تلك الأسواق ·

والى جانب الأسس السابقة ، فانه من المتعارف عليه ان المشروعات المشتركة لكى تبرر ما تحصل عليه من مزايا واعفاءات هى فى ذاتها تكلفة وعبء على الاقتصاد القومى ينبغى أن تسهم فى حل مشكلات الانتاج وتوفير متطلبات المجتمع دون تناقض مع ما هو قائم فعلا من طاقات انتاجية وطنية ، وكذا توفير فرص العمل الجديدة وخلق الكوادر المدربة دون سحب من الرصيد المتاح فى الشركات والوحدات القائمة فعلا والتى تمثل استثمارا قوميا له تكلفة ·

مراجعة المشروعات المشتركة مع القطاع العام :

توضح الجداول الآتية موقف المشروعات المشتركة مع القطاع العام حتى آخــر ١٩٧٩ :

جدول رقم ٦ / ٦

اجمالى مساهمة القطاع العام والهيئات الحكومية فى المشروعات التى تمت الموافقة عليها داخل البلاد حتى ٧٩/١٢/٣١

« القيمة بالالف جنيه »

م	القطاعات	عدد المشروعات	مساهمة ق ٠ ع	المساهمات الاخرى	اجمالى راس المال	% مساهمة ق ٠ ع
١	قطاع شركات الاستثمار والاموال	٣٠	١٨٥٨٥٢	١٣٢٧٦٢	٣١٨٦١٤	٥٨ر٣
٢	قطاع البنوك	١٩	٧٣٣٥٢	٨٥٦٤٨	١٥٩٠٠٠	٤٩ر٣
٣	قطاع السياحة	١٣	٢٩٧٥٠	٤٥٦٢٧	٧٥٣٧٧	٣٩ر٥
٤	قطاع الاسكان	٥	٧٥٤٧٦	١٥٢٤٥	٩٠٧٢١	٨٠ر٣
٥	قطاع النقل	٢	٢٢٨٩	٥٥١	٢٨٤٠	٨٠ر٦
٦	قطاع الصحة والمستشفيات	٣	١١٢٧٥	١١٥٢٥	٢٢٨٠٠	٤٩ر٥
٧	قطاع الزراعة والثروة الحيوانية	١٣	٦٠٩٩٤	١٩١٦٩	٨٠١٦٣	٧٦ر١
٨	قطاع المقاولات	٩	٤٠٦١	٨٠٠٨	١٢٠٦٩	٣٢ر٦
٩	قطاع الاستشارات	٤	١٥٣٤	٣٢٧٨	٤٨١٢	٣١ر٩
١٠	قطاع الخدمات	٢	٧٦٥	٧٣٥	١٥٠٠	٥١
١١	قطاع الغزل والنسيج	٣	٤٦٧٤٥	٤٨١٤٥	٩٤٨٩٠	٤٩ر٣
١٢	قطاع الغذائية	٩	٨٧٥٨	٨٦٠٣	١٧٣٦١	٥٠ر٤
١٣	قطاع الكيماوية	١٠	٦٢٣٦٠	١٨١٦٦	٨٠٥٢٦	٧٧ر٤
١٤	قطاع الخشبية	٢	١٥٥٠	٨٢٥	٢٣٧٥	٦٥ر٣
١٥	قطاع الهندسية	١٧	٣٤٢٨٢	٥٢٠٥٣	٨٦٣٣٥	٣٩ر٧
١٦	قطاع مواد البناء والحراريات	٨	٤٩٨٤٣	١٧٩٠٧	٦٧٧٥٠	٧٣ر٦
١٧	قطاع المعدنية	٣	١٠٠٢	٤٦٦٠	٥٦٦٢	١٧ر٧
١٨	قطاع الدوائية	٢	١٢٧٠	٢٥٠٠	٣٧٧٠	٣٣ر٧
١٩	قطاع التعدين	١	١٢٠٠	ـــــ	١٢٠٠	١٠٠
٢٠	قطاع البترول	٢	١٧٣٠	١٧٣٠	٣٤٦٠	٥٠
	الاجمالى	١٥٧	٦٥٤٠٨٨	٤٧٧١٣٧	١١٣١٢٢٥	٥٧ر٨

المصدر : مركز الاحصاء بالهيئة العامة لاستثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة ٠

جدول رقم ٦ / ٧

اجمالى مساهمة القطاع العام والهيئات الحكومية
فى المشروعات التى تمت الموافقة عليها
بنظام المناطق الحرة العامة والخاصة
حتى ٧٩/١٢/٣١

« القيمة بالالف جنيه »

اسم المنطقة	عدد المشروعات	اجمالى رأس مال المشروعات التى يساهم فيها القطاع العام	قيمة مساهمة القطاع العام	قيمة مساهمة المشروعات المشتركة	٪ مساهمة ق ٠ ع
المناطق الحرة بالقاهرة (ع/خاصة)	٩	٨٢٨٣	٤٢٣٣	٤٠٥٠	٥١ر٧
المناطق الحرة بالاسكندرية («)	٦	٥٧٨٥	١٦٠٦	٤١٧٩	٢٧ر٨
المناطق الحرة بالسويس (ع/خاصة)	٣	١٧٦٨	١٦٣٤	١٣٤	٩٢ر٤
المناطق الحرة ببورسعيد	٩	١٠١٥٢	٩٨٤٦	٣٠٦	٩٧
الاجمالى	٢٧	٢٦٠٨٨	١٧٤١٩	٨٦٦٩	٦٦ر٧

المصدر : مركز الاحصاء بالهيئة العامة لاستثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة ٠

جدول رقم ٦ / ٨

عدد الشركات المشتركة مع القطاع العام
موزعة تبعا لقطاعات النشـاط

القطـاع	عـدد الشركات	٪
الاستثمار والاموال	٣٠	٣ر١٦
البنــوك	١٩	٣ر١٠
السـياحة	١٣	٦ر٧
الاسـكان	٥	٦ر٢
النقـــل	٢	١ر١
الصحة والمستشفيات	٣	٥ر١
الزراعة والثروة الحيوانية	١٣	٦ر٧
المقاولات	٩	٨ر٤
الاستشارات	٤	٢ر٢
البتـرول	٢	١ر١
الخـدمات	٢	١ر١
صناعة الغزل والنسيج	٣	٥ر١
الصناعات الغذائية	٩	٨ر٤
الصناعات الكيماوية	١٠	٤ر٥
الصناعات الخشبية	٢	١ر١
الصناعات الهندسية	١٧	٢ر٩
مواد البناء والحراريات	٨	٣ر٤
الصناعات المعدنية	٣	٥ر١
الصناعات الدوائية	٢	١ر١
التعـــدين	١	٥ر
المناطق الحرة	٢٧	٤ر١٤
الاجمـــالى	١٨٤	

المصدر : مركز الاحصاء بالهيئة العامة لاستثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة .

من الجداول السابقة تتضح الحقائق الآتية :

— ان القطاع العام قد أسهم فى ١٥٧ مشروعا مشتركا بلغت نسبة مساهماته فيها ٨ر٥٧٪ فى المتوسط من رأس المال . وقد بلغت نسبة مساهمة القطاع العام أعلاها فى قطاعات التعدين والنقل والاسكان على التوالى . بينما بلغت هذه النسبة أدناها فى قطاع الصناعات المعدنية . وقد كانت نسبة مساهمة القطاع العام فى المشروعات المشتركة فى المناطق الحرة العامة والخاصة ٧ر٦٦٪ فى المتوسط حيث كانت أعلى ما يكون فى مناطق بورسعيد الحرة (٩٧٪) وادناها فى مناطق الاسكندرية الحرة (٨ر٢٧٪) .

وبالنظر الى هذه الحقيقة فان الفرض القائل بان دخول القطاع العام فى شركات مشتركة مع رأس المال العربى والاجنبى سببه الرغبة فى توفير رؤوس الاموال يفقد سنده اذ تزيد مساهمات القطاع العام عن مساهمات الشريك الأجنبى. ويجدر بالذكر أن مشكلات كثيرة تحوط بقضية تقييم حصص القطاع العام العينية فى هذه المشروعات المشتركة اذ يقوم شك كبير بأن هذه الحصص مقومة باقل من قيمتها الحقيقية فى أغلب الأحيان الامر الذى يؤدى الى الاعتقاد بأنه فى حالة اعادة تقييم هذه الحصص فان نسبة مساهمة القطاع العام ستكون أعلى بكثير مما هى مقدرة الآن .

— ان القطاع العام قد اسهم فى تكوين ٧٩ شركة تنتمى الى القطاعات السلعية بينما اتجهت باقى المساهمات الى تكوين شركات فى قطاعات الخدمات بلغ عددها ٧٨ منها ٤٩ فى قطاعى الاستثمار والأموال والبنوك ويشير هذا التوزيع بشكل مبدئى الى عدم التوافق مع الاحتياجات الأساسية للمجتمع ومتطلبات التنمية الاقتصادية. ان قطاعات النقل والاسكان والمقاولات وهى تمثل نقاط اختناق واضحة فى هيكل الانتاج القومى لم تحصل على عدد متكافىء من الشركات المشتركة بمثل ما حصلت عليه قطاعات البنوك والسياحة والصناعات الهندسية مثلا .

— فى الوقت الذى بلغت فيه المشروعات المشتركة مع القطاع العام فى داخل البلاد ١٥٧ مشروعا اجمالى رؤوس أموالها ١١٣١ مليون جنيه تقريبا ، فان عدد المشروعات المشتركة فى المناطق الحرة لم يزد عن ٢٧ مشروعا اجمالى رؤوس أموالها ٢٦ مليون جنيه تقريبا فقط . ويدل هذا التوزيع على أن مشروعات القطاع العام المشتركة تتجه أساسا للانتاج والتسويق المحلى ولا تلعب دورا يذكر فى انماء وزيادة الصادرات وغزو الأسواق الخارجية . كذلك فان تشكيلة المنتجات التى تقوم هذه الشركات المشتركة بانتاجها هى فى الأساس منافسة أو بديلة لمنتجات وطنية أخرى تنتجها ذات وحدات القطاع العام المساهمة أو وحدات قطاع عام أو خاص أخرى .

وفى ضوء البيانات السابقة ، يمكن استخلاص النتائج الآتية :

● ان الأسس التى تقوم عليها المشروعات المشتركة بين القطاع العام والشركاء الأجانب لا تتفق فى الغالب مع الأسس العامة المقبولة للمشروعات المشتركة وقد اتجه الرأى الى تحبيذ الرأى القائل بأن شركات القطاع العام انما تلجأ الى تكوين

شركات مشتركة من أجل التخلص من القيود والمعوقات التى تعترضهـا والتمتع بالمزايا والاعفاءات التى يتيحها القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ للشركات التى تنشأ فى ظله ٠

- ان اقبال الشركاء الأجانب على الدخول فى مشروعات مشتركة مع القطاع العام دليل على حسن تقديرهم للامكانيات والطاقات المتاحة لوحدات القطاع العام والتى تعكس حصيلة استثمارات هائلة على مدى السنوات العشرين الاخيـرة ٠ أى أن الشركاء الأجانب يحصلون فى مقابل مساهمات رأسمالية محدودة على عوائد هائلة نتيجة مشاركتهم للقطاع العام لم تكن تتحقق لهم حال قيامهم بتنفيذ تلك المشروعات منفردين ٠

- ان سلخ بعض وحدات أو أجزاء من وحدات القطاع العام والدخول بها كحصة فى تشكيل مشروعات مشتركة ، بالاضافة الى مشكلات سوء التقييم السابق الاشارة اليها ، فانها تخلق مصاعب أخرى حيث تتباين ظروف العمل ومستويات الأجور ومزايا العاملين عنها فى وحدات القطاع العام الأصلية ، وبالتالى يترتب على ذلك اخلال بتوازن واستقرار علاقات العمل ، وخلق مناخ غير محابى للانتاج فى شركات القطاع العام ٠

- ان الشركاء الأجانب حين يسرعون فى تشكيل شركات مشتركة مع القطـاع العام انما يتخيرون أفضل وحداته ذات المراكز المالية القوية والسمعة التسويقية الجيدة والطاقات الانتاجية واحتمـالات التوسع الكبيرة ٠ وهذا الأمر يجعلنـا نتجه الى الاقتناع بأن مساهمات القطاع العام مع شركاء أجانب لا يترتب عليها عادة ادخال تكنولوجيات متطورة أو رؤوس أموال غير متـاحة أصـلا ، بل هى تمكين للشريك الأجنبى من تحقيق منافع هائلة برؤوس أموال قليلة كان يمكن توفيرها عن طريق الاقتراض أو زيادة رأس المال مثلا عن طريق الاكتتاب العام ٠

- ان تكوين الشركات المشتركة ليس هو الطريق الوحيد المتاح للقطاع العام لتحقيق أهدافه فى التطوير التكنولوجى أو زيادة قدراته المالية والتسويقية ٠ ان هنـاك أساليب أخرى متاحة منها على سبيل المثـال استئجار الخبرة الادارية (كمـا فى صناعة الفنادق) أو الحصول على امتياز انتـاج سلعة أو سلع أجنبية (كمـا فى صناعة الأدوية) أو اسناد تنفيذ عمليات معينة الى شركات أجنبية لحساب شركة القطاع العام (كما فى قطاع المقاولات) ٠ ومن ثم فان وحدات القطاع العام مدعوة الى ترشيد قراراتها بتكوين شركات مشتركة وذلك بالبحث عن الصيغة الأمثل التى تتناسب وظروفها الذاتية ٠

- ان بعض الشركات المشتركة التى تم تكوينها (أو هى بصدد التكوين) قامت على أساس شروط هى فى الغالب مجحفة بالطرف المصرى ومتميزة لحسـاب الشريك الأجنبى ٠ ولعل من أخطر مثل هذه الشروط ما يلى :

  — اشتراط عدم قيام مشروعات مشتركة أخرى لانتاج ذات السلعة لمـدة محددة وهذا الشرط الاحتكارى يعتبر قيدا غير مقبـول فى الظروف والأوضاع التى تمر بها الاقتصاديات النامية عموما ومصر بصفة خاصة ٠

— اشتراط دفع اتاوة معينة علاوة على النصيب من الأرباح الذى يتحقق للشريك الأجنبى ٠

— اشتراط بيع نسبة من الانتاج بالعملات الأجنبية واعتبار ذلك بديلا عن التصدير للأسواق الخارجية ٠

— اشتراط تخريد جانب من الطاقات الانتاجية لوحدات القطاع العام المشتركة فى المشروع واستبدالها بوحدات انتاجية جديدة يتولى الشريك الأجنبى توريد الآلات والمهمات اللازمة لها بأسعار غير قابلة للتفاوض عادة ٠ ويتبلور هذا الشرط عادة فى تحول المشروع المشترك الى فرصة يتخلص فيها الشريك الأجنبى من آلات ومهمات يقوم بانتاجها أو لديه توكيل بيعها ويحقق فيها أرباح هائلة لم يكن ليستطيع الوصول اليها دون الدخول فى مثل هذه المشروعات المشتركة٠

— اشتراط حصول الشريك الأجنبى على النسبة الأعلى فى الأصوات بمجلس الادارة وقصر تعيين رئيس المجلس أو العضو المنتدب على الجانب الأجنبى ، وفى نفس الوقت المغالاة فى تقدير الرواتب والمكافآت للمديرين والفنيين الذين يمثلون الشريك الأجنبى ٠

تلك الشروط وغيرها تجعل المشاركة هى فى صالح الشريك الأجنبى الأمر الذى يهدر حقوق شركات القطاع العام والعاملين فيها من ناحية ، ويمثل تبديدا للثروة القومية من ناحية أخرى ٠

العوامل المسببة لتكوين المشروعات المشتركة مع القطاع العام :

ان التجاء شركات القطاع العام للدخول فى مشروعات مشتركة مع رأس المال الأجنبى يعود فى الأساس الى رغبة رجال الادارة العليا فى تلك الشركات للتحرر من القيود المالية والادارية التى يعملون فى ظلها ، وكذا لتحقيق منافع تتمثل فى مستويات الأجور والمكافآت العالية التى تتجاوز بكثير ما يحصلون عليه فى شركاتهم ٠ ولكن ثمة أسباب أخرى تدفع الى تكوين مشروعات مشتركة تنبع أيضا من الظروف المحيطة بالقطاع العام نجملها فى الآتى :

— قصور الاستثمارات اللازمة لأغراض التجديد والاحلال الأمر الذى يشجع بعض شركات القطاع العام على تكوين شركات مشتركة مع الشريك الأجنبى الذى يتولى توريد معدات وآلات جديدة ٠

— تخلف أساليب الانتاج وتدهور جودة المنتجات مما يدفع الى التماس مساعدة الشريك الأجنبى لتطوير وتحسين الانتاجية وضبط الجودة (أمثلة ذلك شفرات الحلاقة والمياه الغازية) ٠

— ضعف الطاقة الانتاجية وعجزها عن تلبية الطلب المتزايد ومن ثم يصبح تكوين شركة مشتركة مع شركاء أجانب وسيلة لزيادة الطاقة الانتاجية وتطوير التكنولوجيا وهذه الصورة واضحة فى قطاع المقاولات ٠

وبتدارس هذه العوامل نخلص الى أن تطوير قوانين ونظم القطاع العام والاقتراب بها من فلسفة القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ وكذا حل مشكلات السيولة واختلال الهياكل التمويلية وتحرير ادارة الشركات من القيود البيروقراطية التى تفرضها الوزارات ، كل ذلك يكون الطريق نحو ترشيد عملية تكوين الشركات المشتركة بحيث تقتصر على تلك الحالات التى تثبت دراسات الجدوى سلامة القرار بالمشاركة ووضوح المزايا العائدة لشركة القطاع العام المعنية ·

جدول رقم ٦ / ٩

اهم الشركات فى القطاع العام

التى تساهم فى ست مشروعات مشتركة فاكثر

م	الشركة	عدد الشركات	المساهمة (بالمليون جنيه)
١	بنك مصر	٢٨	٧٢ر٥٨
٢	مصر للتأمين	٢٨	٤٦ر٢٤
٣	الشرق للتأمن	٢٥	٢٥ر٦٩
٤	البنك الأهلى	١٧	٢٠ر٥٠
٥	بنك القاهرة	١٧	٢١ر٠٦
٦	بنك الاسكندرية	١٥	٢٣ر٩١
٧	المقاولون العرب	١٣	٨٥ر٥٩
٨	بنك ناصر	١١	١٣ر٧٦
٩	المصرية لاعادة التامين	١٠	٥ر٥٠
١٠	التامين الأهلية	٦	٢١ر١٣

من البيانات السابقة تتضح حقيقة هامة هى تركز مساهمات القطاع العـام فى عدد البنوك وشركات التامين التى اسهمت فى تكوين أغلب المشروعات المشتركة · بينما تركزت مساهمات شركات الصناعة وغيرها من القطاعات فى انشـاء شركة جديدة فى المتوسط تتصل بمجال نشاطها الأصلى ·

تطوير القطاع العام كوسيلة لترشيد انشاء المشروعات المشتركة :

ان المشكلة الأساسية التى اعترضت مسيرة القطاع العام خلال العشرين سنة الماضية ـ وبرغم كل انجازاته ـ كانت تتركز دائما فى العلاقة بين سلطة الدولة ممثلة فى الوزارات المختلفة التى تتبعها شركات القطاع العام من جانب وبين هذه الشركات من جانب آخر . كما أن النظرة الضيقة لمفهوم الملكية العامة أسفرت عن علاقة تبعية كاملة جعلت شركات القطاع العام مجرد أجهزة حكومية تقليدية انتقلت اليها كافة مساوىء الادارة الحكومية ، وجعلت الوزارات سلطة فوقية تتدخل فى أمور ادارة الشركات وتفرض عليها من القيود والمعوقات ما يجعل تلك الادارة أقرب الى الادارة التنفيذية منها الى مستوى يختص بالتخطيط والخلق والابداع . ولقد تتابعت على الحكومة فترات من الاحساس بضرورة تحرير وحدات القطاع العام واتاحة سلطات أوسع للقائمين على ادارتها فى اتخاذ القرارات ، ولكن العقبة الحقيقية التى كانت تقف دائما فى سبيل تحقيق هذه الأهداف بشكل ملموس ، هى استمرار تغلب منطق تملك الدولة للشركات وبالتالى ضرورة تبعيتها الكاملة للوزارات والاشراف المباشر عليها من قبل الوزراء المختصين .

ولقد كان فى اصدار القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ المعدل للقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ أثر هام فى دفع شركات القطاع العام الى الأمام من خلال الغاء المؤسسات العامة النوعية وتخليص الشركات من القيود التى كانت تلك المؤسسات بطبيعتها الفوقية تفرضها على الشركات . وبالرغم من ذلك فلم يكن من الممكن الوصول الى النتائج الكاملة التى استهدفها القانون ١١١ لسنة ١٩٧٥ من تشكيل المجالس العليا للقطاعات وايجاد الأمانات الفنية واستحداث فكرة الجمعية العمومية نظرا لأن الأمور عادت مرة أخرى الى السيطرة الكاملة من جانب أجهزة الوزارات على الشركات التابعة .

وقد حدثت محاولات لطرح بعض الزيادة فى رؤوس أموال الشركات للاكتتاب العام تطبيقا لقرارات مجلس الوزراء المتعاقبة فى هذا الشأن منذ ١٩٦٧ ، ومع ذلك فان الأعباء التى تتحملها شركات القطاع العام تجعل من غير الممكن اقبال المدخرين والمستثمرين على شراء هذه الأسهم .

وفى محاولات متعددة للخروج من هذه المشكلات وضح اتجاه بعض شركات القطاع العام للدخول فى مشروعات مشتركة مع رؤوس أموال عربية وأجنبية فى ظل القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ ، ومن ثم تصبح الشركات المشتركة الجديدة من وحدات القطاع الخاص الأمر الذى يخرج بها تماما من دائرة السيطرة الحكومية برغم كون المال العام هو المساهم الاكبر فى الكثير منها .

لذلك فانه ، ومع الانطلاقة الجديدة المستهدفة للدولة تصبح عملية تصحيح أوضاع القطاع العام وتطويره على أسس اقتصادية وادارية سليمة من الضروريات الواجب أن تحتل أولوية هامة فى مخططات التطوير الاقتصادى للبلاد .

ومن أجل تصور الاتجاه الصحيح للاصلاح والتطوير ، لابد من تمثل أهم المشكلات التى تعانى منها شركات القطاع العام حاليا حتى تكون أسسا ينطلق الاصلاح لعلاجها :

— افتقاد ادارة الشركة للحرية النسبية التى تتمتع بها الادارة فى شركات الأعمال عادة وخضوعها لقرارات وسياسات تملى عليها مع مطالبتها بتحقيق أهداف تتناقض وتلك القرارات والسياسات ٠

— مشكلات التمويل واختلال الهياكل التمويلية لكثير من الشركات وارتفاع نسب المديونية وعجز السيولة الأمر الذى تلجأ معه الشركات الى الاقتراض من البنوك بأسعار فائدة أعلى كثيرا من العائد على الاستثمار ٠

— المنافسة غير المتكافئة التى تواجهها وحدات القطاع العام نتيجة للمزايا التى تتمتع بها شركات الانفتاح بمقتضى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ ٠

— انحسار مزايا الحماية الجمركية عن كثير من الصناعات الوطنية بالقطاع العام واشتداد حدة المنافسة من قبل الواردات الأجنبية ٠

— جمود الهياكل الوظيفية وهياكل الأجور والمرتبات للقيادات الادارية العليا مع الاغراءات الشديدة المتاحة بالقطاع الخاص والمشترك والدول العربية والأجنبية مما يجعل مشكلة هجرة الكفاءات والعقول أمرا واضحا ٠

— عدم الاستقرار التنظيمى وتتابع التغييرات على العلاقات التنظيمية واستمرار تبادل الشركات بين الوزارات المختلفة ٠

— عدم فعالية المجالس العليا للقطاعات والأمانات الفنية ، ومن ثم افتقاد التنسيق ووسائل التكامل المطلوبة بين الشركات ٠

من أجل ذلك نطرح التصور الآتى لتطوير شركات القطاع العام الذى يصدر عن مبادىء جوهرية ثلاثة :

— أن شركة القطاع العام هى وحدة اقتصادية يجب أن يكون لها استقلالها الذاتى وتحررها من التبعية الحكومية ٠

— أن ادارة شركة القطاع العام هى المسئولة أولا وأخيرا عن كل كبيرة وصغيرة فيها ، وبالتالى يجب أن تمنح لها كل الصلاحيات للعمل على تحقيق الأهداف المنوطة بها ومساءلتها عن النتائج وفقا لمعايير موضوعية ٠

— ان القطاع العام شأنه شأن القطاع الخاص يجب أن يعمل فى اطار طبيعى تتفاعل فيه القوى والمتغيرات الاقتصادية دون اصطناع حواجز أو أشكال صورية للحماية ، ومن ثم يجب أن يدار ويحاسب على أسس اقتصادية وادارية سليمة ٠

وتتمثل أهم ملامح التطوير المستهدف للقطاع العام فى ابعاد الشركات عن دائرة نفوذ الوزارات والأجهزة الحكومية البيروقراطية واطلاق حرية ادارة الشركة وتأكيد مبدأ فصل الملكية عن الادارة • وقد يتأتى هذا عن طريق انشاء شركات قابضة أو عن طريق تمليك شركات القطاع العام الى البنوك المصرية أو أى بديل آخر يؤدى الغرض وهو توضيح كيان الملكية العامة للشركات • ولكن فى جميع الأحوال لا ينبغى أن يكون لهذه التنظيمات الجديدة آثار سالبة من حيث الاقلال من سلطة ادارة الشركة أو من حيث احداث حالات من الاضطراب أو عدم الاستقرار التنظيمى والادارى •

ويستتبع الأخذ بهذا التصور ضرورة تعديل الأوضاع الآتية :

— اعادة النظر فى القوانين المنظمة للشركات والأمر يتطلب اصدار قانون جديد ينظم أوضاع شركات المساهمة ويوحد القواعد الخاصة بها ويجمع شتات القوانين المعمول بها الآن وهى :

— القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤

— القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١

— القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥

على أن يستلهم القانون الجديد المبادىء الأساسية لقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ فى شأن استثمار المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة •

— الغاء المجالس العليا للقطاعات والأمانات الفنية •

— تعديل منطق مجلس الادارة ، والعودة الى التصور الصحيح لتشكيل المجلس بما يميزه عن لجنة المديرين وهى النمط الغالب على مجالس الادارات حاليا • ان مجلس الادارة باعتباره ممثلا لمصالح أصحاب رأس المال يجب أن يضم نوعيات تحددها الشركة القابضة بحيث تتحقق له القدرة والفعالية على رسم الخطط وصياغة الأهداف ومساءلة المديرين •

— تعديل منطق الجمعية العمومية بحيث تعبر عن الأصل فيها وهى تجمع للمساهمين يحاسب الادارة ويسائلها عن انجازاتها •

— رفع الأعباء المفروضة على شركات القطاع العام وخاصة فى الأمور الآتية :

● التوزيع الاجبارى للخريجين •

● نسبة الـ ٢٥٪ المستقطعة من الأرباح لصالح العمال والخدمات المركزية (اذ يجب أن تتطور هذه الفكرة من خلال توزيعها فى شكل أسهم على العاملين وتزاد رؤوس أموال الشركات بقيمة الأرباح المفروض توزيعها ، ومن هنا يتعدل الوضع تدريجيا بحيث تصير مشاركة العاملين فى الأرباح صورة من صور توزيع الأرباح وليست عبئا مفروضا عليها) •

● نسبة الـ ١٠٪ مقـــابل الاشراف والادارة التى كانت مفـروضة سابقا لصـالح المؤسسات العمة النوعية الملغاة ·

وفى تصورنا أن المعاملة الضريبية المتعادلة يجب أن تكون هى الأساس الوحيـد الذى تقتضى به الدولة حقوقها من شركة القطاع العام بالاضافة الى ما يخصها من نصيب فى الأرباح باعتبارها ملكة لجزء من رأس المال ·

— اعادة النظر فى مساهمة العمال فى الادارة ويمكن تصحيح الوضع بتشكيل لجان انتاج مشتركة تضم ممثلى الادارة وممثلى العمال ·

— اعادة النظر فى أسلوب تمويل استثمارات شركات القطاع العام ونقترح أن يتم ذلك بالكامل من خــلال بنك الاستثمار القومى والجهــاز المصرفى دون أن يكون لوزارة التخطيط أو المالية دور فى هذا المجال ·

— تطوير قانون نظام العاملين فى القطاع العام بحيث يحتوى على المبادىء والقواعد العامة فقط مع ترك الحرية لكل شركة ان تضع لوائحها الداخلية وفقا لظروفها ·

الفصل السابع

الادارة بالحكم المحلى

كان القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بشأن نظام الادارة المحلية والقرار بقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ فى شأن الحكم المحلى هما من الخطوات الأولى على طريق نظام الادارة المحلية • ثم صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ باصدار قانون نظام الحكم المحلى والذى نص فى المادة السابعة من مواد الاصدار على الغاء القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ والقرار بقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ المشار اليهما • ولقد أسفر التطبيق العملى خلال تلك الفترة عن ايجابيات وسلبيات كانت سببا فى اصدار القانون الحالى الذى ينظم أمور الحكم المحلى وهو القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ •

وعلى طريق التطبيق خلال تلك السنوات وضحت اتجاهات رئيسية فى نظام الحكم المحلى كان أهمها الرغبة الصادقة فى تحقيق اللامركزية الادارية وتوفير المقومات السليمة لقيام حكم محلى يتمتع بالصلاحيات والسلطات التى تمكنه من تخطيط وادارة التنمية المحلية والسيطرة على أمور الخدمات والأنشطة الادارية المختلفة بالمحافظات •

وسنعرض فى هذا الفصل لاساسيات نظام الحكم المحلى فى مصر وردت فى القانون القائم حاليا •

التنظيمات الأساسية للحكم المحلى :

ينص القانون على أن وحدات الحكم المحلى هى المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى ، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية ويتم انشاء هذه الوحدات وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها والغائها على النحو الآتى :

المحافظات : بقرار من رئيس الجمهورية ويجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة •

المراكز والمدن والأحياء : بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبى للمحافظة •

القرى : بقرار من المحافظ بناء على اقتراح المجلس الشعبى المحلى للمركز المختص وموافقة المجلس الشعبى للمحافظة •

وتتولى وحدات الحكم المحلى فى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة انشاء وادارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها • كما تتولى هذه الوحدات كل فى نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها ، وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية •

وقد نص القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ فى تعديله للمادة رقم ٣ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن « يكون لكل وحدة من وحدات الحكم المحلى مجلس شعبى محلى يشكل من أعضاء منتخبين انتخابا مباشرا ويكون نصف عدد الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين ، ويشترط أن يكون من بين أعضاء المجلس عنصر من النساء •

المجلس الأعلى للحكم المحلى :

يشكل مجلس أعلى للحكم المحلى برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه وعضوية :

- الوزير المختص بالحكم المحلى •
- المحافظين •
- رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات •

ويختص هذا المجلس بالنظر فى كل ما يتعلق بنظام الحكم المحلى من حيث دعمه وتطويره واقتراح القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على المجتمع المحلى •

الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الأقليمى :

تقسم جمهورية مصر العربية الى أقاليم اقتصادية يضم كل منها محافظة أو أكثر يكون لكل اقليم عاصمة • وينشأ فى كل أقليم اقتصادى لجنة عليا للتخطيط الأقليمى تشكل برئاسة محافظ عاصمة الأقليم وعضوية كل من :

- محافظى المحافظات المكونة للأقليم •
- رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات المكونة للأقليم •
- رئيس هيئة التخطيط الأقليمى أمينا عاما للجنة •
- ممثلى الوزارات المختصة •

وتختص هذه اللجنة بالآتى :

- التنسيق بين خطط المحافظات واقرار الأولويات التى تقترحها هيئة التخطيط الأقليمى والتى تتخذ أساسا فى وضع بدائل لخطة الأقليم وذلك على ضوء الموارد المتاحة محليا ومركزيا ٠

- النظر فى التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطة ودراسة التعديلات التى تقترحها هيئة التخطيط الأقليمى فى الخطة وفقا للظروف التى تواجه تنفيذها ويعرض ما تصدره اللجنة من توصيات على المجلس الاعلى للحكم المحلى ٠

- تنشأ بكل من الأقاليم الاقتصادية هيئة للتخطيط الأقليمى تتبع وزير التخطيط ٠ وتختص هذه الهيئة بالقيام بالبحوث والدراسات اللازمة لتحديد امكانيات وموارد الأقليم الطبيعية والبشرية ووسائل تطورها واستخداماتها المثلى ، واقتراح المشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للأقليم ٠ والقيام باعداد الأجهزة الفنية اللازمة للقيام بالدراسات والبحوث وأعمال التخطيط على مستوى الأقليم ٠

المجالس الشعبية المحلية للمحافظات :

يشكل بكل محافظة مجلس شعبى محلى من ستة أعضاء عن كل مركز أو قسم ادارى أحدهم على الأقل من النساء ٠ ويكون تمثيل كل مركز أو قسم ادارى فى كل من محافظات منطقة القناة ومطروح والوادى الجديد وشمال سيناء وجنوب سيناء والبحر الأحمر بعشرة أعضاء أحدهم على الأقل من النساء ٠ يتولى المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التى تدخل فى اختصاص المحافظة وفقا للمادة (٢) من هذا القانون ٠

وله أن يطلب عن طريق المحافظ أية بيانات تتعلق بنشاط الوحدات الأخرى الانتاجية والاقتصادية وغيرها العاملة فى دائرة المحافظة .٠

كما يتولى الاشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية المحلية ومتابعتها وذلك على النحو المبين بالقانون واللائحة التنفيذية ٠

ويختص فى اطار الخطة العامة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح بما يأتى :

- اقرار مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومشروع الموازنة السنوية للمحافظة ومتابعة تنفيذها والموافقة على مشروع الحساب الختامى ٠

- تحديد واقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والامكانات الذاتية للمعاونة فى المشروعات المحلية :

— الموافقة على المشروعات العامة بما يفى بمتطلبات الاسكان والتشييد واقتراح مشروعات التخطيط العمرانى والتعمير ·

— الموافقة على انشاء المرافق التى تعود بالنفع العام على المحافظة ·

— اقرار انشاء المشروعات الانتاجية المحلية وعلى الأخص المشروعات المتعلقة بالأمن الغذائى ·

— اقتراح فرض الضرائب ذات الطابع المحلى ·

— فرض الرسوم ذات الطابع المحلى — وفقا لأحكام هذا القانون — أو تعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الاعفاء منها أو الغاؤها بعد موافقة مجلس الوزراء ·

— دراسة وإعداد الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية وتنظيم الأسرة فى نطاق المحافظة وتوفير الاحتياجات اللازمة لذلك ومتابعة تنفيذها ·

— اصدار التوصيات بالنسبة للمقترحات والخطط المتعلقة بصيانة النظام والأمن المحلى ·

— اقرار القواعد العامة لنظام تعامل أجهزة المحافظة مع الجماهير فى كافة المجالات ·

— اقتراح انشاء مناطق حرة وشركات استثمار مشتركة مع رأس مال عربى أو أجنبى وكذلك القيام بمشروعات مشتركة مع المحافظات الأخرى أو مع الوحدات المحلية أو الأشخاص الاعتبارية الأخرى بالمحافظة ، وذلك بعد موافقة جهات التخطيط المختصة وبمراعاة أحكام قانون استثمار المال العربى والأجنبى ·

— مباشرة الاختصاصات المتعلقة بمشروعات المجالس الشعبية المحلية فى نطاق المحافظة والتى لا تتمكن هذه المجالس من القيام بها ·

— الموافقة على تمثيل المجلس فى المؤتمرات الداخلية والاشتراك فى الندوات والمناقشات والدراسات التى تجريها السلطات المركزية ·

وللمجلس الشعبى المحلى اصدار القرارات اللازمة لدعم ممارسته للإختصاصات المنصوص عليها فى هذه المادة ·

ويبلغ رئيس المجلس قراراته وتوصياته واقتراحاته الى المحافظة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها ·

كما يختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الأخرى فى نطاق المحافظة وطبقا للقواعد المقررة فى هذا القانون ولائحته التنفيذية بما يأتى :

- الاشراف والرقابة على أعمال ونشاط هذه المجالس ·
- التصديق أو الاعتراض على القرارات التى تصدر من هذه المجالس فى الحدود التى تقررها اللائحة التنفيذية ·

● الموافقة على اقتراحات المجالس بانشاء أو ابقاء الوحدات المحلية فى نطاق المحافظة أو تغيير أسماءها ٠

● المحافظون :

يكون لكل محافظة يصدر بتعيينه واعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية٠

ولا يجوز للمحافظ أن يكون عضواً بمجلس الشعب أو بالمجالس المحلية ٠

ويعامل المحافظ معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش ٠

ويقسم المحافظ أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرته أعمال وظيفته اليمين التالية:

« أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصا على النظام الجمهورى وأن أرعى مصالح الشعب وسلامة الوطن وأن أحترم الدستور والقانون وأن أؤدى عملى بالذمة والصدق » ٠

ويعتبر المحافظون مستقيلين بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية ولا يترتب على ذلك سقوط حقهم فى المعاش أو المكافأة ويستمرون فى مباشرة أعمال وظائفهم الى أن يعين رئيس الجمهورية الجديد المحافظين الجدد ٠

ويعتبر المحافظ ممثلا لرئيس الجمهورية بالمحافظة ويتولى الاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة وله السلطة الكاملة على كل مرافق الخدمات والانتاج فى نطاق المحافظة ويكون مسئولا عن كفالة الأمن الغذائى ورفع كفاءة الانتاج الزراعى والصناعى بالمحافظة ٠

والمحافظ مسئول عن الأمن والأخلاق والقيم العامة بالمحافظة يعاونه فى ذلك مدير الأمن فى اطار السياسة التى يضعها وزير الداخلية ، وعلى مدير الامن أن يبحث مع المحافظ الخطط الخاصة بالحفاظ على أمن المحافظة لاعتمادها ، ويلتزم مدير الامن باخطاره فورا بالحوادث ذات الأهمية الخاصة لاتخاذ التدابير اللازمة فى هذا الشأن بالاتفاق بينهما ٠

وللمحافظ أن يتخذ جميع الاجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة وازالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الادارى ٠

ويتولى المحافظ بالنسبة الى جميع المرافق العامة التى تدخل فى اختصاص وحدات الحكم المحلى وفقا لأحكام هذا القانون جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح ويكون المحافظ فى دائرة اختصاصه رئيسا لجميع الأجهزة والمرافق المحلية ٠

وتكون للمحافظة السلطة المقررة للوزير بالنسبة للقرارات الصادرة من مجالس ادارات الهيئات العامة التى تتولى مرافق عامة للخدمات فى نطاق المحافظة ٠

ويتولى الاشراف على المرافق القوميـة بدائرة المحافظة وكـذلك جميع فروع الوزارات التى لم تنقل اختصاصاتها الى الوحدات المحلية فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها وذلك بابداء الملاحظات واقتراح الحلول اللازمة فى شأن الانتاج وحسن الأداء ، كما يتولى بالنسبة لجميع المرافق اتخاذ التدابير الملائمة لحماية أمنها ٠

كما يجوز للمحافظ بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحـافظة وفى حـدود القواعد العامة التى يضعها مجلس الوزراء ـ أن يقرر قواعـد التصرف فى الأراضى المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الحكم المحلى فى نطاق المحافظة وقواعد التصرف فى الأراضى القابلة للاستزراع داخل الزمام والأراضى المتـاخمة والممتدة لمسـافة كيلو مترين التى تتولى المحافظة استصلاحها بعد أخذ رأى وزارة استصلاح الأراضى ، على أن تعطى الأولوية فى هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيهـا العاملين فى دائرتها ٠ ويجوز أن تنظم هذه القواعد الحالات التى يتم فيها التصرف فى هذه الأراضى دون مقابل لأغراض التعمير والاسكان واستصلاح الأراضى وتهيئتها للزراعة ٠

ويكون للمحافظ اختصاصات الوزير المختص وكذلك اختصاصات وزير الماليـة وذلك فى المسائل المالية والادارية بالنسبة للمرافق المحلية ٠

المجلس التنفيذى للمحافظة :

يشكل بكل محافظة مجلس تنفيذى برئاسة المحافظ وعضوية :

ـــ مساعد المحافظ (١) ٠

ـــ رؤساء المراكز والمدن والأحياء ورؤساء المصالح والأجهزة والهيئات العامة فى نطاق المحافظة الذين تحددهم اللائحة التنفيذية ٠

ـــ سكرتير عام المحافظة ويكون أمينا للمجلس ٠

ويجتمع هذا المجلس بدعوة من المحافظ مرة على الأقل كل شهر فى المكان الذى يحدده ٠

ويتولى المجلس التنفيذى للمحافظة الاختصاصات الآتية :

- متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للمحـافظة وتقييم مسـتوى الأداء وحسن انجاز المشروعات والخدمات على مستوى المحافظة ٠
- اعداد مشروع موازنة المحافظة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات ـ بعد اعتمادها ـ على الوحدات المحلية ٠
- معاونة المحافظ فى وضع الخطط الادارية والمالية اللازمة لشئون المحافظة ولوضع القرارات والتوصيات الصادرة من المجلس الشعبى المحلى موضع التنفيذ ٠

(١) صدر قرار جمهورى بتغيير وصف « مساعد المحافظ » الى « نائب المحافظ » ويكون تعيينه بدرجة نائب وزير (جريدة الأهرام الصادرة فى ٣ نوفمبر ١٩٨١) ٠

- وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الادارية والتنفيذية بالمحافظة٠
- وضع القواعد العامة لادارة واستثمار أراضى المحافظة وممتلكاتها والتصرف فيها ٠
- وضع القواعد الخاصة بمشروعات الاسكان والتخطيط العمرانى ٠
- دراسة وابداء الرأى فى الموضوعات التى ستعرض على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من النواحى الفنية والادارية والقانونية ٠
- دراسة وابداء الرأى فى المشروعات الاستثمارية التى تتولاها المحافظة ٠
- دراسة وبحث ما يحيله اليه المحافظ أو المجلس الشعبى المحلى من الموضوعات ٠

ويحل أقدم مساعدى المحافظ ، وفقا لترتيب أقدميتهم محل المحافظ فى حالة غيابه وفى حالة غيابهم يحل مدير الأمن ثم أقدم رؤساء المصالح محل المحافظ ويباشر من يحل محل المحافظ جميع اختصاصاته ٠

الموارد المالية للمحافظات :

تشمل موارد المحافظات ما يأتى :

اولا ـ الموارد المشتركة مع سائر المحافظات وتتضمن ما يأتى :

- نصيب المحافظة فى الضريبة الاضافية على الصادرات والواردات التى تقع فى دائرتها ، ويحدد القانون سعر هذه الضريبة بحيث يكون حدها الأقصى ٥٪ من قيمة الضريبة الجمركية ، وتختص المحافظة بنصف حصيلتها ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة ٠
- نصيب المحافظة فى الضريبة الاضافية على ضريبة القيم المنقولة وضريبة الأرباح التجارية والصناعية ٠ وتختص المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة ٠

واذا اختلف المركز الرئيسى لاحدى المنشآت عن مركز نشاطها الفعلى اختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة الكائن فى دائرتة مركز النشاط الفعلى بفرض الضريبة الاضافية وتحتفظ هذه المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد بالشركة ٠

ويصدر قرار من الوزير المختص بالحكم بتوزيع حصيلة الموارد المشتركة على المحافظات المختلفة ٠

ثانيا ـ الموارد الخاصة بالمحافظة وتتضمن ما يأتى :

(أ) ربع حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان فى المحافظة وكذلك ربع حصيلة الضريبة الاضافية على ضريبة الأطيان فى المحافظة ٠

(ب) ضرائب ورسوم السيارات والموتوسيكلات والعربات والدراجات ووسائل النقل المرخص بها من المحافظة ٠

(جـ) حصيلة استثمار أموال المحافظة وايرادات المرافق التى تقوم بادارتها ٠

(د) الضرائب والرسوم الأخرى ذات الطابع المحلى التى تفرض لصالح المحافظة ٠

(هـ) الاعانات الحكومية ٠

(و) التبرعات والهبات والوصايا ، بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية ٠

يتولى المجلس الشعبى المحلى توزيع جزء من موارده المشار اليها فى البندين (أ ، ب) من (ثانيا) على الوحدات المحلية الداخلة فى نطاق اختصاصه بالنسبة التى يقررها بمراعاة ظروف كل وحدة واحتياجاتها ٠

المجالس الشعبية المحلية للمراكز :

يشكل بكل مركز مجلس شعبى محلى تمثل فيه المدينة عاصمة المركز بعشرة أعضاء أحدهم على الأقل من النساء وتمثل باقى الوحدات المحلية فى نطاق المركز بستة أعضاء عن كل وحدة من بينهم عضو على الأقل من النساء ٠ وينتخب المجلس الشعبى المحلى من بين أعضائه فى أول اجتماع لدور انعقاده العادى ولمدة هذا الدور رئيسا ووكيلا له على أن يكون أحدهما على الاقل من العمال أو الفلاحين ٠

ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه واذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لاكبر الأعضاء سنا ٠

واذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله الى نهاية مدته ٠

ويتولى المجلس الشعبى المحلى للمركز فى نطاق السياسة العامة للمحافظة الاشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية للمدن والقرى الواقعة فى نطاق المركز والتصديق على قراراتها فى الحدود التى تقررها اللائحة التنفيذية ٠

كما يتولى الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى التى تخدم أكثر من وحدة محلية فى نطاق المركز ويختص فى حدود القوانين واللوائح بما يأتى :

— اقرار مشروع الخطة ومشروع الموازنة السنوية للمركز ومتابعة تنفيذها واقرار مشروع الحساب الختامى ٠

— تحديد واقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والامكانيات الذاتية على مستوى المركز فى المشروعات المحلية ومتابعة تنفيذها ٠

— اقتراح انشاء مختلف المرافق التى تعود بالنفع العام على المركز ٠

— تحديد واقرار القواعد العامة لادارة واستخدام ممتلكات المركز والتصرف فيها ٠

ـــ الموافقة على القواعد العامة لتنظيم تعامل أجهزة المركز مع الجماهير فى كافة المجالات ٠

ـــ الموافقة على القواعد اللازمة لتنظيم المرافق العامة المحلية بالمركز ورفع كفاءة العمل بها ٠

ـــ اقتراح خطط رفع الكفاية الانتاجية ٠

المجالس الشعبية المحلية للمدن :

يشكل بكل مدينة مجلس شعبى محلى على أساس تمثيل كل قسم ادارى بعشرة أعضاء أحدهم على الأقل من النساء ويكون عدد الأعضاء فى المدينة ذات القسم الواحد بثمانية عشر عضوا ٠ من بينهم عضوان على الأقل من النساء ٠

وينتخب المجلس الشعبى المحلى من بين أعضاءه فى أول اجتماع لدور انعقاده العادى ولمدة هذا الدور رئيسا ووكيلا له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه واذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سنا ٠

واذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله الى نهاية مدته ٠

كما يتولى المجلس الشعبى المحلى للمدينة ــ فى نطاق السياسة العامة للمركز ــ الرقابة والاشراف على مجالس الاحياء والتنسيق بينها والرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاق المدينة ٠

الموارد المالية للمدينة :

تشمل موارد المدينة ما يأتى :

أولا : حصيلة الضريبة على العقارات المبنية الواقعة فى دائرة اختصاص المجلس والضرائب الاضافية المقررة عليها ماعدا الضرائب المخصصة حصيلتها طبقا للقانون لأغراض قومية ٠

ثانيا : حصيلة ضريبتى الملاهى والمراهنات المفروضتين فى دائرة المدينة ٠

ثالثا : ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان الكائنة فى دائرة اختصاص المدينة و ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الاضافية المقررة على هذه الأطيان ٠

رابعا : ما يخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لصالح المدينة من الموارد المقررة للمحافظة ٠

خامسا : حصيلة مقابل التحسين المفروض على العقارات التى انتفعت من أعمال المنفعة العامة بالفئات ووفقا للقواعد المقررة فى القانون الخاص بفرض مقابل تحسين على العقارات التى يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة ٠

سادسا : الرســوم التى يفـرضها المجلس الشعبى المحــلى للمدينة فى نطاقه فى حدود القوانين واللوائح على ما يأتى :

— مستخرجات قيد المواليد والاجراءات الصحية ٠

— رخص المحاجر والمناجم ورخص الصيد ٠

— أعمال التنظيم والمجارى واشغال الطرق والحدائق العامة ٠

— المحال العمومية والأندية والمحال الصناعية والتجارية ٠

— حيوانات الجر والكلاب والدواب وما ماثل ذلك ٠

— المراكب التجارية ومراكب الصيد والنزهة ومعادى النيل والعائمات على اختــلاف أنواعها ٠

— ما يذبح فى المذابح العامة أو النقط المستعملة لذلك ٠

— الأسواق المرخص فى ادارتها للأشخاص الخاصة ٠

— استهلاك المياه والتيار الكهربائى والغاز فى حدود ١٪ من قيمة الاستهلاك اذا لم يتول المجلس استغلال هذه المرافق بنفسه ٠

— الانتفاع بالشواطىء والسواحل أو استغلالها ٠

— الايجارات التى يؤديها شاغلو العقارات المبنية الخاضعة لضريبة المبانى لغاية ٤٪ على الأكثر من قيمتها الايجارية وذلك مع مراعاة أحكام القانون المنظم للعلاقة بين المؤجر والمستأجر وعلى ملاك العقارات المبنية أو المنتفعين بها تحصيل هذا الرسم من شاغليها وأداؤه فى مكاتب التحصيل فى المواعيد المحددة لأداء الضريبة على العقارات المبنية ٠

سابعا : المقابل الذى يفرضه المجلس على الاستغلال أو الانتفاع بالمرافق العــامة التابعة للمدينــة أو التى تديرها الأجهــزة التنفيذية فيهــا أو على استعمال واستغلال الأملاك العامة التى تديرها المدينة ٠

ثامنا : حصيلة الحكومة فى نطاق المدينة من ايجار المبانى وأراضى البناء الفضاء الداخلة فى أملاكها الخاصة ٠

تاسعا : ايرادات استثمار أموال المدينة والمرافق التى تتولاها وايرادات الأسواق العامة فى نطاقها ٠

عاشرا : الاعانات الحكومية والتبرعات والوصايا والهبات بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية ·

حادى عشر : القروض التى يعقدها المجلس ·

المجالس الشعبية المحلية للاحياء :

يجوز تقسيم المحافظة ذات المدينة الواحدة أو المدن الكبرى الى أحياء ·

ويشكل بكل حى مجلس شعبى محلى على أساس تمثيل كل قسم ادارى بثمانية أعضاء أحدهم على الأقل من النساء ، ويشكل المجلس الشعبى المحلى الذى يضم قسما اداريا واحدا من أربعة عشر عضوا من بينهم عضو على الأقل من النساء ·

وينتخب المجلس الشعبى المحلى من بين أعضائه فى أول اجتماع لدور انعقاده العادى ولمدة هذا الدور رئيسا ووكيلا له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين ويحل الوكيل محل الرئيس عند غيابه واذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سنا ·

واذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله الى نهاية مدته ·

كما يتولى المجلس الشعبى المحلى للحى فى نطاق السياسة العامة للمدينة الرقابة والاشراف على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاق الحى ·

المجالس الشعبية المحلية للقرى :

يشكل فى كل قرية مجلس شعبى من ثمانية عشر عضوا من بينهم عضو على الاقل من النساء على أنه اذا كان نطاق الوحدة المحلية للقرية يشمل مجموعة من القرى المتجاورة ، تمثل القرية التى فيها مقر المجلس بعضوين على الأقل ، وباقى القرى بعضو واحد على الأقل لكل منها ·

ولا يجوز فى جميع الاحوال أن يقل عدد أعضاء المجلس عن ثمانية عشر عضوا ، ولا أن يزيد عن ذلك الا بالعدد الذى يقتضيه تمثيل كل قرية من القرى الداخلة فى نطاق الوحدة المحلية القرية بالحد الأدنى المشار اليه ·

ينتخب المجلس الشعبى المحلى من بين أعضائه فى أول اجتماع لدور انعقاده العادى ولمدة هذا الدور رئيسا ووكيلا له على أن يكون أحدهما على الأقل من العمال أو الفلاحين ·

ويحل الوكيل محل رئيس المجلس عند غيابه ، واذا غاب الرئيس والوكيل تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء سنا ، واذا خلا مكان أحدهما انتخب المجلس من يحل محله الى نهاية مدته ·

ويتولى المجلس الشعبى المحلى للقرية فى نطاق السياسة العامة للمركز الرقابة على مختلف المرافق ذات الطابع المحلى فى نطاقه

رؤساء المراكز والمدن والأحياء والقرى :

- يكون لكل مركز رئيس هو رئيس المدينة عاصمة المركز ، كما يشكل مجلس تنفيذى للمركز ٠

- يكون لكل مدينة رئيس له سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل المالية والادارية بالنسبة لأجهزة وموازنة المدينة ٠

كما يشكل بكل مدينة مجلس تنفيذى برئاسة رئيس المدينة وعضوية كل من :

ـــ مديرى ادارات الخدمات والانتاج بالمدينة الذين تحددهم اللائحة التنفيذية ٠

ـــ سكرتير المدينة ويكون أمينا للمجلس ٠

ويتولى المجلس التنفيذى معاونة رئيس المدينة فى وضع الخطط الادارية والمالية اللازمة لشئون المدينة ولتنفيذ قرارات المجلس الشعبى المحلى للمدينة ٠ كما يقوم بدراسة وبحث ما قد يحيله المجلس الشعبى المحلى أو رئيس المدينة من الموضوعات ويتولى المجلس بوجه خاص فى حدود القوانين واللوائح ما يأتى :

- متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للمدينة وتقييم سنوى للأداء وحسن انجاز المشروعات والخدمات على مستوى المدينة ٠

- اعداد مشروع موازنة المدينة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات ـ بعد اعتمادها ـ على مشروعات الأحياء المختلفة ٠

- مراقبة تحصيل موارد المدينة ٠

- مساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحلية ٠

- يكون لكل حى رئيس وتكون له سلطات وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل المالية والادارية ٠ ويشكل بكل حى مجلس تنفيذى برئاسة رئيس الحى وعضوية كل من :

  - رؤساء الأجهزة التنفيذية فى نطاق الحى الذين تحددهم اللائحة التنفيذية ٠

  - سكرتير الحى ويكون أمينا للجنة ٠

ويتولى المجلس التنفيذى معاونة رئيس الحى فى وضع الخطط الادارية والمالية اللازمة لشئون الحى ٠ كما يقوم بدراسة وبحث ما قد يحيله اليه المجلس المحلى أو رئيس الحى من الموضوعات ٠

ويتولى المجلس بوجه خاص فى حدود القوانين واللوائح ما يأتى :

- مراقبة تحصيل الموارد ·
- وضع القواعد التى تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الادارية والتنفيذية بالحى
- متابعة الأعمال التى تتولاها الأجهزة التنفيذية للحى وتقييم مستوى الأداء وحسن انجاز المشروعات والخدمات على مستوى الحى ·
- اقتراح الاعتمادات التى تخصص للاستثمارات على مستوى الحى ·
- يكون لكل قرية رئيس تكون له سلطات رئيس المصلحة فى المسائل المالية والادارية بالنسبة لأجهزة وموازنة القرية · ويشكل بكل قرية مجلس تنفيذى برئاسة رئيس القرية وعضوية رؤساء الأجهزة التنفيذية بدائرة القرية وسكرتير القرية وتكون له نفس اختصاصات المجلس التنفيذى للحى والمدينة ·

تلك كانت أهم ملامح نظام الحكم المحلى فى مصر حسب ما نص عليه قانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ · ومن أجل التعرف الأعمق على هذا النظام بايجابياته وسلبياته نعرض الأمور الآتية :

أولا : المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وهى تصف الفلسفة الأساسية للنظام وما يهدف اليه ·

ثانيا : ملاحظات حول القانون ٤٣ وتعديلاته نتبين منها تقييما لفاعليته فى دفع حركة الحكم المحلى ·

ثالثا : تنظيم الأجهزة الفنية والادارية على المستوى المحلى ·

رابعا : علاقات وحدات الحكم المحلى ودورها فى التنمية ثم نختتم هذا الفصل بملاحظات عامة على نظام الحكم المحلى فى مصر ·

أولا : المذكرة الايضاحية لقانون نظام الحكم المحلي :

لقد كان تعميق الديمقراطية ـ باعتباره أحد مبادئ ثورة ٢٣ يولية سنة ١٩٥٢ ـ من أهم ما عنيت به وحرصت عليه ثورة التصحيح مقـــدرة ان ادارة الشعب لشئونه ومصالحه المحلية عن طريق ممثليه المحليين المنتخبين ، تعتبر دعامة أساسية لتحقيق الديمقراطية السليمة ، فصدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بنظام الحكم المحلي متضمنا خطوة الى الأمام في سبيل دعم المحليات ·

وفي ضوء التطبيق العملي لأحكام هذا القانون برزت الحاجة إلى ضرورة تدعيم وتطوير نظام الحكم المحلي بحيث تنتقل الصـلاحيات المركزية الى المحليات فضـلا عن تزويد المحافظين بالصلاحيات التي تمكنهم من ممارسة مهامهم الكبيرة ، ومن حل جميع المشاكل محليا بوصفهم ممثلين لرئيس الجمهورية ـ دون حاجة للرجوع الى العاصمة في معظم الأمور ·

وفي اطار هـذه المبادئ صـدر قـرار رئيس الجمهورية رقم ٥٦ لسنة ١٩٧٨ بتفويض المحافظين في بعض سلطات رئيس الجمهورية ثم صـدر قـرار السيد رئيس الجمهورية رقم ٥ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام اللائحة التنفيذية لقانون الحكم المحلي متضمنا تخويل وحدات الحكم المحلي انشاء وادارة جميع المرافق الداخلة في نطاقهـا وتولى المحافظ ـ كل في نطاق اختصاصه وفي حدود السياسة العامة والخطة العـامة للدولة جميع السلطات التنفذية المقررة للوزارة في القوانين واللوائح ، بوصفها سلطات أصيلة للسادة المحافظين ، وليس على سبيل التفويض ·

كذلك صـدر قرار من وزير الدولة للحـكم المحـلي بتفويض سلطاته الى السادة المحافظين كما طلب اليهم النزول بالتفويضات من المحافظات الى المراكز والقـرى لحل مشاكل المواطنين في مواقعها على المستوى المحلي ·

وفي ضوء هذا كله ـ وعملاً على تقنين تلك التفويضـات وعلاجا لكل الثغـرات التي أسفرت عنها الممارسة العملية دعما لنظام الحكم المحلي كان من الضروري اعادة النظر بصفة شاملة في أحـكام قانون نظام الحـكم المحـلي رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ فتم استطلاع آراء جميع المحافظات والمجالس المحليـة بها في التعـديلات التي قد ترى أن يتضمنها مشروع لقانون في ضوء ما أسفرت عنه الممارسة العمـلية للقـانون المذكور ومن ثم أعد مشروع تضمن التعديلات المقترحة تم بحثه في اجتماع برئاسة السيد رئيس مجلس الوزراء ضم السـادة المحافظين ثم عرض المشروع على مجلس الوزراء ، ثم أعد مشروع القانون المرافق في ضوء ما انتهت اليه تلك الدراسات · وفي ضوء توجيهات السيد رئيس الجمهورية بدعم اختصاصات المجالس الشعبية المحلية والمحافظين وتحديد العلاقة بين المحليات وبين الوزارات بصورة واضحة تمنع أي لبس أو تداخل بما يكفل اعطاء صلاحيات كبيرة للمحليات لتحقيق أقصى قدر من التجاوب مع الارادة الشعبية مع وضع برنامج شامل يمكن الوحدات المحلية من تحقيق الأمن الغذائي بما يتطلبه من زيادة كبيرة في رقعة الأرض المنزرعة وتحسين نظم وأساليب الزراعة والصناعات الزراعية وكذلك زيادة الانتاج ووضع النظم الكفيلة بتحقيق ذلك ·

وتتلخص أهم الملامح الرئيسية للتعديلات التي استحدثها المشروع الجديد فيما يلي :

اولا ـ دعم اختصاصات وحدات الحكم المحلى ومجالسها :

١ ـ استبدل بتسمية « المجالس المحلية » مسمى « المجالس الشعبية المحليـة » لتتفق هذه التسمية الجديدة مع أحكام الدستور الذى نص على أن « تشـكل المجالس الشعبية المحلية ... على مستوى الوحدات الادارية » . وابرازا لدور الشعب فى ممارسة حكم نفسه بنفسه .

٢ ـ أضيف الى تشكيل المجالس المحلية عنصر من النساء ، عملا على مساهمة المرأة فى تنمية المجتمع والنهوض به مع اشتراط مراعاة النسبة المقررة للعمال والفلاحين فى تشكيل المجالس .

٣ ـ نص المشروع صراحة على اعطاء وحدات الحكم المحلى الاختصاص الأصيل فى انشاء وادارة جميع المرافق العـامة فى دائرتهـا ومباشرة جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح .

واختصت كذلك باقرار قواعد الادارة والتصرف بالنسبة للأراضى المعـدة للبناء المملوكة للدولة أو للوحدات المحلية فى نطاق المحـافظة وكـذلك الأراضى القابلة للاستصلاح والاستزراع المتخللة للزمام ووضع قواعد استصلاح الأراضى القابلة للزراعة فيها ، وقواعد توزيعها بعد استصلاحها وتزويدها بالمرافق العامة اللازمة دون التقيد بالقواعد المنصوص عليها فى القوانين واللوائح مع انشـاء حساب خاص لكل من حصيلتى التصرف فى هذه الأراضى وتخصيص حصـيلة الحساب الأول لأغراض الاسكان الاقتصادى وحصيلة الحساب الثانى لاغراض استصلاح الأراضى على مستوى المحافظة ، واعتبار موارد كل من الحسابين من الموارد الذاتية للمحافظة .

٤ ـ وحرص المشروع على النص على أن تحل حسابات الاسكان الاقتصادى بالمحافظات محل الصندوق المركزى لتمويل مشروعات الاسكان الاقتصادى المنشأة بالقانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٦ كفالة للعمل على أن تأخذ المحافظات دورا ايجابيا فى حل أزمة الاسكان .

٥ ـ كما استحدث المشروع نصا باختصاص المجالس الشـعبية المحلية للمحـافظات بالموافقة على انشاء مناطق حرة أو شركات استثمار مشتركة مع رأس مال عربى أو أجنبى بعد موافقة الهيئة العامة للاستثمار .

٦ ـ وكذلك تمت زيادة المبالغ التى يجوز للمجالس الشعبية المحلية التصرف فى حدودها بالمجان فى مال من أموالها أو تأجيرها بايجار اسمى وكذلك زيدت النسبة المئوية من المجموع السنوى لايرادات الوحدة المحلية التى يجوز فى حدودها اقتراض المجلس الشعبى المحلى للقيام بمشروعات انتاجية استثمارية لازمة للمحـافظة أو للوحدات المحلية فى نطاقها ، وذلك بضعف النسبة المئوية المقررة فى القانون الحالى .

٧ ـ حرص المشروع على منح المجالس الشعبية المحلية للقـرى اختصاصات جـديدة تمكنها من القيام بدور فعال فى تنمية القرية اقتصاديا واجتماعيا وعمرانيا وفى مجالات محو الأمية وتنظيم الأسرة ورعاية الأسرة ورعاية الشباب وتعميق القيم الدينية والخلقية .

٨ ــ نص على أن تكون لرئيس المركز ولرئيس المدينـــة ولرئيس الحى سلطات وكيـل الوزارة ورئيس المصلحة فى المسائل المالية والادارية ولم تكن لهم سوى سلطات رئيس المصلحة ٠

٩ ــ خول المشروع للمجالس الشعبية المحلية للمحافظات الحق فى تقديم طلبات احاطة الى المحافظين ورؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة فيما يتعلق بالأمور ذات الأهمية العامة العاجلة وأجاز لرئيس المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بأن يرفع تقريرا الى مجلس المحافظين للنظر فيمـا أسفرت عنه نتيجة مناقشة طلب الاحـاطة من أمور لم تتخذ الأجهزة التنفيذية بالمحافظة الاجراءات اللازمة لتداركها ٠

وبذلك فقد حل هذا النظام محل نظام الاستجواب باعتبـار نظـام طلبات الاحاطة أكثر ملاءمة للأوضاع العملية خاصة وأن نظام الاستجواب لم يكن ينتهى وفقا لأحكام القانون الحالى ــ بقرار نافذ فى حالة ثبوت المسئولية ٠

١٠ــ وكفالة لدعم المحليات قصر المشروع اختصـاص الوزارة بالنسـبة الى المرافق المحلية على ابلاغ المحافظات بالخطة العامة للدولة والسياسات العامة فى مختلف المجالات ومتابعة تنفيذها مع استبعاد النص على اختصاص الوزارات بالتفتيش على سير العمل بالمرافق والأجهزة المحلية ٠

١١ــ وحرص المشروع على النص على تشكيل لجنة للقيم بالمجالس الشعبية المحليـة للمحافظات لضمان التزام الأعضاء بمقتضيات السلوك الواجبة ٠

ثانيا ــ المجالس التنفيذية لوحدات الحكم المحلى :

استبدل المشروع باللجان التنفيذية لوحدات الحـكم المحلى « مجالس تنفيـذية » وخولها اختصاصات ايجابية محددة على اعتبار انها الكفاءات الفنية التنفيذية لوضع الخطة موضع التنفيذ ، وأصبحت نصوص المشروع واضحة فى تحديد الدور التنفيذى الذى تختص به المجالس التنفيذية على مختلف المستويات حتى لا يحدث أى تداخل فى الاختصاصات بينها وبين المجالس الشعبية المحلية ٠

وتحقيقا لهذا الهدف استبعد النص على اشتراك رؤساء لجان المجالس الشعبية المحلية فى المجالس التنفيذية ، نظرا لتباين دور ومسئوليات كل من المجلسين ، فيقتصر عمل المجلس المحلى على وضع القواعد العامة والرقابة ٠

ثالثا ــ دعم اختصاصات المحافظين :

١ ــ نص المشروع على أن يتولى المحافظ بالنسبة الى جميع المرافق العامة التى تدخل فى اختصاص وحدات الحكم المحلى جميع السلطات والاختصاصات التنفيـذية المقـررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح بالاضافة الى سلطة وزير المالية المنصوص عليهـا فى اللوائح ، وبذلك فقد أصبحت اختصاصات المحافظين فى هذا الشأن اختصاصات أصيلة لكفالة تمكينهم من حل المشاكل جميعها محليا ٠

٢ ـ كما نص المشروع على مسئولية المحافظ عن كفالة الأمن الغذائى بالمحافظة وتخويله الحق فى أن يتخذ جميع الاجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة والخاصة وازالة ما يقع عليها من تعديات بالطريق الادارى ٠

٣ ـ النص على أن يبحث مدير الأمن مع المحافظ الخطط الخاصة بالحفاظ على أمن المحافظة لاعتمادها ويخطره فورا عن الحوادث ذات الأهمية الخاصة على أن يتم اعداد التدابير اللازمةفى هذا الشأن بالاتفاق بينهما ، كما نص على وجوب أن يراعى مدير الأمن توجيهات المحافظ بشأن توطيد الأمن فى المحافظة وذلك كله فى اطار السياسة العامة التى يضعها وزير الداخلية ٠

٤ ـ نص المشروع على اختصاص المحافظ بعديد من الاختصاصات التى كان يتولاها وزير الحكم المحلى ومنها تحديد سعر الضريبة الاضافية على ضريبة القيم المنقولة والضريبة الاضافية على ضريبة الأطيان فى المحافظة ، وتنظيم حساب الخدمات والتنمية بالمحافظة وبالمراكز والمدن والقرى وتحديد نطاق المناطق الصناعية بالمحافظة وانشاء لجان للخدمات بها وتشكيل هذه اللجان والموافقة على تصرف المجالس الشعبية المحلية للمراكز والمدن بالمجان فى أموالها أو تأجيرها بايجار اسمى ٠

٥ ـ النص على أنه يجوز للمحافظ تعيين نائب لرئيس المركز ٠

٦ ـ النص على أن يعلن المحافظ نتيجة الانتخاب ويدعو المجالس الشعبية المحلية الى الاجتماع بدلا من الوزير المختص بالحكم المحلى ، وعلى حلول المحافظ محل وزير الداخلية فى الاختصاصات المتعلقة باجراءات الترشيح والانتخاب لعضوية المجالس الشعبية المحلية ٠

رابعا ـ مجلس المحافظين :

ألغيت ـ اللجنة الوزارية للحكم المحلى ـ واستبدل بها ـ مجلس المحافظين ـ (١) برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية الوزير المختص بالحكم المحلى وجميع المحافظين بما يسمح لهم جميعا مناقشة الأمور الهامة المتعلقة بنظام الحكم المحلى ٠

تناول المشروع اختصاصات مجلس المحافظين على وجه التفصيل ومنها تقييم أداء المحافظات لأعمالها ومدى تحقيقها للأهداف المقررة والتنسيق بين المحافظات والوزارات وكذلك الموافقة على مشروعات موازنات الأقاليم الاقتصادية والمحافظات ، والموافقة على اقتراح فرض الضرائب المحلية وتعديلها أو تقصير أجل سريانها أو الاعفاء منها أو الغاءها ، والموافقة على التصرف بالمجان فى أموال الوحدات المحلية فيما يجاوز اختصاصها ، وتجاوز النسبة المقررة قانونا لحدود المديونية والقروض التى تجريها ، وتحديد سعر الضريبة الاضافية على ضريبة القيم المنقولة وعلى الأرباح التجارية والصناعية فيما يزيد على النسبة المقررة قانونا للوحدات المحلية ٠

---

(١) عدلت التسمية الى المجلس الاعلى للحكم المحلى بموجب التعديل الذى صدر فى سنة ١٩٨١ ٠

خامسا ـ الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الاقليمى :

تضمن المشروع الجديد تقنين النصوص الخاصة بالأقاليم الاقتصادية التى سبق أن صدر بها قرار جمهورى بحيث تصبح ضمن قانون الحكم المحلى الجديد ومع توضيح مسئوليات الأقاليم الاقتصادية للتخطيط واختصاصاتها وعلاقاتها بالمحافظات ومجلس المحافظين ووزارة التخطيط ٠

سادسا ـ الموارد المالية لوحدات الحكم المحلى :

١ ـ نص المشروع على زيادة الحد الأقصى لسعر الضريبة الاضافية على الصادرات والواردات فى دائرة المحافظة ، وكذلك سعر الضريبة الاضافية على ضريبة القيم المنقولة وعلى الأرباح التجارية والصناعية ٠

٢ ـ أضيفت الى الموارد الذاتية للمحافظات ثمن بيع المبانى والأراضى الفضاء المعدة للبناء المملوكة للدولة والداخلة فى نطاق المدن فى حين لا يدخل فى هذه الموارد بحسب القانون الحالى سوى نصف ثمن البيع ٠

٣ ـ اضيف الى موارد المحافظات أيضا ثمن الأراضى المستصلحة أو القابلة للاستزراع فى نطاق المحافظة ٠

٤ ـ اضيف الى موارد حساب الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظة ٥٠٪ من الزيادة التى تتحقق فى الموارد المحلية للمحافظة عن الربط المقدر فى الموازنة ٠

تلك أهم أحكام المشروع الجديد لقانون نظام الحكم المحلى التى تستهدف تحقيق دفعة قوية لدعم المحليات وحل المشاكل عن المستوى المحلى ٠

ونظرا لظروف الاستعجال التى تقتضى سرعة الاعداد لتنفيذ أحكام القانون الجديد وما يقتضيه ذلك من ترتيب للانتخابات القادمة للمجالس الشعبية المحلية ـ التى شارفت مدتها على الانتهاء ـ فقد أعد المشروع المرفق فى صيغة قرار بقانون استنادا لنص المادة ١٤٧ من الدستور ٠

ونتشرف بعرض المشروع رجاء التفضل ـ فى حالة الموافقة باعتماده ٠

وزير شئون مجلس الوزراء

ووزير الدولة للحكم المحلى

(مهندس / سليمان متولى سليمان)

ثانيا ـ الملاحظات الأساسية على قانون الحكم المحلى وما ورد بشأنها من مقترحات :

ـــ من المعروف والمتعارف عليه أن قانون نظام الحكم المحلى من القوانين الأساسية المكملة للدستور ، وبذلك لا ينبغى أن يكون عرضة للتغيير والتبديل بالالغاء من حين لآخر ، خاصة اذا كان النظام ليس عريقا ويحتاج الى أن يستقر فى أذهان ووجدان الناس ، وأن يتعايش معه المواطنون فى ممارستهم وحياتهم اليومية · كذلك ينبغى أن يكون التعديل أو الالغاء بناء على مناخ عام يتطلب التغيير ، ومبررات تستدعيه وتقييم لمواطن الضعف فى النظام القائم حتى يكون التطوير قائما على أساس ، ومستندا الى أسباب محددة ·

ـــ وقد يرد على ذلك قائل بأن قانون نظام الحكم المحلى هو فى الأصل معايشة مع المجتمع والانسان ، والمجتمع متغير بطبيعته ، فلا يجوز للنظام أن يتخلف عن مواكبة حركة المجتمع ، ولابد أن يستجيب لمتطلبات التطوير والتغيير ·

ـــ ومع التسليم بوجاهة هذا المنطق · الا أنه ليس كافيا فى حد ذاته بل اننا بحاجة الى ايجاد نوع من التوازن بين هذين الاعتبارين ·

ـــ اذا طبقنا ما تقدم على القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ فاننا نرى أننا لم نعط الفرصة الكاملة للقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ـ وهو يمثل منعطفا أساسيا فى نظام الحكم المحلى ـ للتطبيق ، ونقيم بعد ذلك نتائجه ونتعرف على نواحى القوة والضعف فيه ، اذ أن الفرصة التى منحت للقانون لم تتجاوز الأربع سنوات ، أى أنه فى ظل هذا القانون لم تنتخب المجالس الشعبية المحلية الا دورة واحدة ، وبانتهاء الدورة ألغى القانون ولا يمكن الحكم على تجربة الانتخاب المباشر للمجالس المحلية التى تطبق فى بلادنا لأول مرة من خلال دورة واحدة ·

ـــ أما عن مبررات اصدار القانون الأخير للحكم المحلى فى مصر (القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩) فان الأغلبية من الآراء ترى أن هذا القانون ليس بجديد بل هو فى جوهره وأساسه القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ وادخلت عليه بعض التعديلات لتقنين التفويضات التى كان رئيس الجمهورية منحها بالقرارين رقم ٥ ، ٩ لسنة ١٩٧٩ وبعض التعديلات الطفيفة الأخرى التى كان من الممكن ادخالها على صلب القانون القديم ، دون الحاجة الى الالغاء وتعدد التشريعات وتواليها على هذا النحو السريع ·

ـــ صدر حتى الآن أربع قوانين تنظم الحكم المحلى فى مصر منذ عام ١٩٦٠ الأول والثالث بقانون ، والثانى والرابع قرار بقانون ، ولعله بات واضحا أن القرار بقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ لم يقبله مجلس الشعب واعتبره مخالفا لأحكام الدستور ، ولا ندرى السبب فى صدور القانون الجديد فى غيبة مجلس الشعب ، وما هى الظروف الطارئة التى تستدعى العجلة ويصدر القانون دون مناقشة مستفيضة من نواب الشعب · ولا عجب أن يتردد فى الصحف أقوال رئيس لجنة الحكم المحلى بمجلس الشعب بان هناك تعديلات ينبغى ادخالها على القرار بقانون ـ وتبذل الآن الجهود من أجل اجراؤها ـ وبالتالى تتجدد عملية عدم استقرار القوانين المنظمة للحكم المحلى ·

— وبتحليل نصوص القرار بقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ فانه يمكن أن نورد الملاحظات الآتية :

١ — انه اشتمل على تغيرات شكلية تمثلت فى تعديل مسميات « المجالس المحلية » الى « المجالس الشعبية المحلية » ، واستبدال مسمى « اللجنة التنفيذية » بـ « المجلس التنفيذى » ·

٢ — اشتمل على تغير شكلى وموضوعى فى قمة النظام ، ونعنى بها « اللجنة الوزارية للحكم المحلى » — فبدلا من أن كانت تشكل برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو نائبه الوزير المختص بالحكم المحلى ، وتضم الى عضويتها الوزراء المتصلة أعمالهم بالحكم المحلى ، أصبحت تسمى « مجلس المحافظين » وتشكل برئاسة رئيس الوزراء وعضوية الوزير المختص بالحكم المحلى وجميع المحافظين ·

ولقد كانت الحكمة الأساسية من وجود اللجنة الوزارية للحكم المحلى هو التنسيق بين السلطات المحلية والحكومة المركزية ، وممارسة سلطات الرقابة والوصاية على النظام بما يحقق انسجام أعمال السلطات المحلية مع الخطة العامة للدولة ، وأداة لتطوير النظام باستمرار فى ضوء المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية ·

أما الحكمة من انشاء مجلس المحافظين ، فهى السماح لهم جميعا بمناقشة الأمور المتعلقة بالحكم المحلى ، بالاضافة الى منحه اختصاص تقييم أداء المحافظات لأهدافها وتحقيق الأهداف المنشودة وهو ما كان يحدث فى النظم السابقة عن طريق اجتماعات شهرية يعقدها الوزير المختص بالحكم المحلى مع المحافظين مع وجود اللجنة الوزارية للحكم المحلى ·

٣ — ضمن القانون الجديد تمثيل المرأة فى المجالس الشعبية المحلية بأن نص على مقاعد معينة لها عملا على مساهمة المرأة فى تنمية المجتمع والنهوض به مع اشتراط مراعاة النسبة المقررة للعمال والفلاحين فى تشكيل هذه المجالس · والمعروف أنه يتم اللجوء الى ضمان عدد من المقاعد داخل المجالس الشعبية فى حالة وجود جماعات عرقية أو طائفية يستحسن تمثيلها داخل المجالس ، أما ما لجأت اليه مواد القانون من ضمان هذه المقاعد للمرأة فربما يقصد من ورائه الحفز على الاسهام والمشاركة على غرار ما تم بالنسبة لمجلس الشعب · وقد يكون القياس هنا مع الفارق ، اذ يخشى ألا تكون المرأة فى نجوع وقرى الصعيد والوادى الجديد وسيناء مستعدة فى هذه المرحلة للتقدم لانتخابات المجالس الشعبية المحلية ، وهو ما قد حدث فعلا فى هذه المحافظات ، وقد قيل ان نسبة عدد المرشحات لشغل مقاعد المرأة بلغت ١٠٧٪ وهى نسبة غير كبيرة لا تخلق منافسة حقيقية ، كما أن نسبة الـ ٧٪ الزائدة تذكر فقط فى القاهرة أو الاسكندرية أو أن هناك نقص فى المحافظات الأخرى يقابله زيادة فى المحافظات الحضرية الكبرى ·

وكان يمكن لو توخينا وراعينا الظاروف البيئية السائدة فى مجتمعنا بمصر ان نتبع مبدء التدرج الفرعى ، فيبدأ على مستوى المحافظات على أن يكون تخطيطنا فى السنوات القادمة الانتقال الى مستوى المركز والمدينة والحى ثم بعد ذلك مستوى

القرية ، أو اتباع مبدأ التدرج الاقليمي ، بمعنى البدء فى تطبيق هذه التجربة فى المحافظات الحضرية ذات المدينة الواحدة ثم المدن عواصم المحافظات ثم المدن عواصم المراكز ... وهكذا . أضف الى ذلك أن اشتراك المرأة لابد وأن يكون اشتراكا موضوعيا تساهم فيه المرأة مساهمة حقيقية فى حل قضايا المجتمع بصفة عامة والمحليات على وجه الخصوص الا وهى المشكلة السكانية وتنظيم الأسرة .

٤ - جاء هذا القانون الجديد فغير من مسمى اللجان التنفيذية وجعلها تسمى بالمجالس التنفيذية ، ولم يكن هذا هو التغيير الوحيد بالنسبة لهذه اللجان فقد حدثت تغيرات فى التشكيل ، وتغيرات أخرى فى الاختصاص .

فيما يتعلق بتشكيل المجالس التنفيذية :

لقد جاء تشكيل المجالس التنفيذية خلوا من الأعضاء المنتخبين رؤساء اللجان بالمجلس الشعبى . ونود أن نذكر فى هذا المقام بما قيل عندما استحدث القرار بقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ هذه البدعة التى لا نجد لها مثيلا فى الأنظمة المحلية الأخرى . ان هذا قياس على ما يجرى على المستوى المركزى من وجود سلطة تشريعية وأخرى تنفيذية ، وهو قياس مع الفارق اذ أن المجالس الشعبية المحلية هى جزء من السلطة التنفيذية ، والوظيفية التنفيذية تتولاها المجالس المحلية ذاتها ، أو لجان منتخبة من أعضائها ، أو يقوم بها عامل تنفيذ سواء أكان معينا من قبلها مباشرة أو من الحكومة المركزية . يترتب على انشاء المجلسين على هذا النحو الفصل بين متخذ القرار ومنفذه فتنعدم صفة المشاركة فى صنع القرارين ، وتتاح الفرصة لخلق صراع وخلاف لا مبرر له ، وحساسيات قد يترتب عنها الاخلال بنظام العمل داخل المجلسين وضياع مصالح الجماهير .

فيما يتعلق باختصاص المجالس التنفيذية :

كانت الاختصاصات المخولة للجنة التنفيذية بمقتضى القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ تقتصر على معاونة المحافظ بالنسبة للجنة المحافظ أو رئيس الوحدة المحلية بالنسبة للجان التنفيذية للوحدات المحلية الأخرى فى وضع الخطط الادارية والمالية اللازمة لوضع قرارات المجلس المحلى موضع التنفيذ . وقد وسع القانون الجديد - بعد أن استبدل تسمية اللجان التنفيذية بالمجالس التنفيذية - من اختصاصات هذه المجالس ، فبعد أن كانت ثلاثة تنصب جميعها على معاونة المحافظ فى تنفيذ قرارات المجلس وكفالة حسن سير العمل فى الأجهزة الادارية والتنفيذية ، **أصبحت تسعة وتضمنت :**

أولا : دراسة وابداء الرأى فى الموضوعات التى ستعرض على المجلس الشعبى المحلى من النواحى الفنية والادارية .

ثانيا : دراسة وابداء الرأى فى المشروعات الاستثمارية التى تتولاها المحافظة .

ثالثا : وضع القواعد الخاصة بمشروعات الاسكان والتخطيط العمرانى .

رابعا : وضع القواعد العامة لادارة واستثمار أراضى المحافظة وممتلكاتها والتصرف فيها ٠

خامسا : اعداد مشروع موازنة المحافظة واقتراح توزيع الاعتمادات المخصصة للاستثمارات بعد اعتمادها على الوحدات المحلية ٠

- وغنى عن البيان أن الاختصاصات المضافة والمتمثلة فى (أولا ، ثانيا) تمثل ازدواجا لا مبرر له مع أعمال اللجان المتخصصة المنبثقة عن المجلس الشعبى المحلى والتى ينص القانون على عدم جواز عرض أى موضوع قبل العرض عليها ، وهذا يعنى أن الموضوعات ستعرض مرتين : مرة فى المجلس التنفيذى ـ ومرة فى اللجنة ـ لتنتهى بعد ذلك عند المجلس المحلى الشعبى ٠ الغرض من نظام اللجان فى المجالس المحلية هو أن تتوفر مجموعة صغيرة ومتخصصة من أعضاء المجلس والخبراء الخارجين تقوم بالدراسة وابداء الرأى فى الموضوعات التى ستعرض على المجلس من النواحى الفنية والادارية ، وهى ما يقوم به الآن المجلس التنفيذى نضيف الى ذلك أن اللجنة بما تضم من أعضاء وبتخصصها أقدر من المجلس التنفيذى بتشكيله الحالى على أن تدرس جميع الموضوعات وتقديم الرأى والمشورة فى حين قد لا يتيسر ذلك بالنسبة للمجلس التنفيذى وفى جميع الموضوعات ٠

- أما الاختصاصات الواردة فى (ثالثا ، رابعا) فتمثل سلبا لاختصاصات أصيلة ينبغى أن توكل الى المجلس المحلى ، فاللفظ « وضع » هنا يعنى سلطة التقرير واتخاذ القرار ، وكان من الأفضل استخدام لفظ « اقتراح » اذا كان هناك بد من النص على هذين الاختصاصين بالذات ٠

- أما الاختصاص (خامسا) فهو من سلطة وحق المجالس الشعبية المحلية لأنها تعد ولا تقر الموازنات ، والمجلس التنفيذى هو الجهاز الادارى والفنى للمجلس الشعبى الذى يعد له ويقترح عليه ، وهو صاحب الكلمة النهائية ٠

٥ ـ اتبع قبل اقرار القرار بقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ مبدأ اختيار المحافظين من بين أبناء المحافظة كخطوة على طريق الديمقراطية على اعتبار أن المحافظ ابن الاقليم يكون على علم كاف بأحوال المحافظة ومشكلاتها ، وفى نفس الوقت لديه الحافز لخدمة أبناء محافظته ٠

- وتحتاج هذه التجربة أن تعطى الوقت الكافى من التطبيق ثم تقيم بعد ذلك لأن هناك من يقول ان هذه التجربة لها سلبياتها منها خدمة المحافظ لأقاربه وأصهاره وأصدقائه من أهل المحافظة وتلبية طلباتهم على حساب أهل المحافظة ، وكذلك حساسية العائلات لانتساب المحافظ الى احدى هذه العائلات ، والأفضل أن يكون المحافظ من خارج المحافظة حتى يكون على الحياد (١) ٠

٦ ـ نص القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٨ على أن تتولى وحدات الحكم المحلى انشاء وادارة جميع المرافق الواقعة فى دائرتها ، كما تتولى هذه الوحدات

---

(١) عدل عن هذا المبدأ فى حركة المحافظين التى تمت فى ١٤ مايو ١٩٨٠ ٠

كل فى نطاق اختصاصها وفى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة مباشرة جميـــع الاختصاصات التى تتولاهـــا الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا ما يعتبر بقرار من رئيس مجلس الوزراء مرفقا قوميا ـ ونصت نفس المـادة الثانية من القـانون على أن **يقتصر دور الوحدة المحلية بالنسبة الى المرافق القومية على ما يلى :**

ـــ ابداء الملاحظات واقتراح الحلول اللازمة فى شأن الانتاج وحسن الأداء

ـــ حماية أمن هذه المرافق ٠

وللوحدات المحلية فى سـبيل ممارسة هـــذه الاختصاصات الحق فى طلب البيانات التى تراها لازمة ٠ وقد حددت اللائحة التنفيذية المرافق التى تتولاها كل وحدة محلية ٠

● وفقا للقانون الجـديد تعتبر جميع المرافق محليـــة الا اذا استثنينا منهـــا بعض المرافق بقرار من رئيس مجلس الوزراء ، وكان الاستثناء يتم من قبـل بقـــرار من رئيس الجمهورية ، وواضح أن أداة الاستثناء فى القانون السابق كانت أضعف من أداة التحديد ، ثم ازدادت ضعفا فى القانون الحالى ٠

● وفى ضوء ما جاء بالمادة الثانية من القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن انشاء وادارة المرافق العامة ، وفى ضوء ما ورد باللائحة التنفيذية بالقانون (المـــادة الرابعة) وعلى الرغم من التحديد القاطع للمرافق المحليـــة الـــذى ورد باللائحة التنفيذية للقانون الا أن اختصاصات الوحدات المحلية فى انشاء وادارة هذه المرافق لا يمارس عمليا وخصوصا فى قطاعات معينة كشئون المواصلات والنقل والكهرباء والصناعة ، وذلك لأنها مازالت تعتبر شبيهة بالمرافق القومية التى لم يتم تحديدها حتى الآن ، ولم يصدر بها قرار من رئيس الوزراء ٠

والسؤال الآن :

ـــ ما هى المرافق المحلية على سبيل التحديد ؟

ـــ ما هى المرافق القومية على سبيل الحصر ؟

٧ ـ على الرغم مما منحه القانون ٤٣ لســـنة ١٩٧٩ من اختصاصات ماليـــة للمحافظين والتى ترتب عليها اضافة بعض الموارد المالية الذاتية للمحافظات كمحاولة لتقليل الاعتماد على الاعانة الحكومية (والتى تمثل الآن أكثر من ٨٠٪ من موازنة المحليات) **فاننا نجد :**

● أن الاختصاصات المالية للسلطات المحليـــة مازالت محدودة ، كمـــا أن الموارد المالية الذاتية للمحافظات مازالت دون المستوى المطلوب ٠وبالتالى فان الاعانات المالية من السلطات المركزية تمثل هذا الجانب الكبير الذى لولاه لمـا أمكن لهذه المحليات تقديم العديد من الخدمات التى تؤديها ٠

- تنتهز السلطات المركزية هذا الارتباط والاعتماد المالى لتبقى على قدر من سلطتها فى الاشراف والتوجيه على السلطات المحلية ، وقد يصل الأمر الى حد التدخل فى أمور السلطات المحلية رغم تمتعها قانونا بالاستقلال الذاتى ، ويمتد الأمر الى التدخل فى توجيه الانفاق وجباية الموارد المحلية حتى تتمشى مع ما قد يسود الاقتصاد القومى والخطة العامة للدولة من رواج أو كساد .

- على الوجه الآخر فان السلطات المحلية كثيرا ما تغالى فى حجم الاعانة التى تطلبها من السلطة المركزية اعتقادا منها بأن حجم الاعانة لن يقابله زيادة فى الأعباء الضريبية على المواطنين .

- كما أن الكثيرين يشككون فى قيمة حصيلة هذه الصناديق التى أنشئت بالمحليات وكذلك فانهم يقولون أن تعدد هذه الصناديق لا يحقق الرقابة الشعبية عليها ويميع المسئولية ، ولا يحقق تكامل الأنشطة المحلية .

- كذلك لم يتطور نظام اعداد الموازنة المحلية والتى تعنى بصورتها الحالية أن الحكومة المركزية اعتمدت مسبقا قرارات المجالس المحلية بشأن تنفيذ بنود الموازنة .

من كل هذا فان الأمر يتطلب :

- اعادة النظر فى الموارد المالية بصورة عامة ، وتوزيعها بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية ، بحيث يتواكب نقل الموارد مع نقل الاختصاصات ، اذ ينبغى أن ينقل مع الاختصاص الموارد المالية والأفراد القائمين على ادائها ، وقد يقول البعض ان هذه العملية ليست سوى اعادة تبويب وترتيب الموازنة ، واذا كان هذا صحيحا الا أنه يظهر الصورة الحقيقية لتمويل الأنشطة المحلية والمركزية .

- اعادة النظر فى الموازنة المحلية من حيث الاعداد والتنفيذ والرقابة بما يكفل المرونة اللازمة لها والانتقال بها الى موازنات برامج وأداء .

- تحديد الموارد المحلية التى يمكن أن تغطى تكاليف الخدمات المحلية والارتفاع بمستوى بعض الخدمات المحددة وخصوصا الخدمات البيئية .

- البحث عن افضل الأساليب لزيادة سلطة المجالس الشعبية المحلية فى ادارة الضرائب والرسوم فى نطاق السياسات الموضوعة لادارة الاقتصاد القومى .

- اعادة النظر فى اعانة الحكومة المركزية للمحليات بحيث تراعى فى تقديرها مدى الحاجة للخدمة ومستوى كفاءتها وعدد السكان بالوحدة المحلية ومستواهم الاقتصادى والاجتماعى .

- تحديد المقومات اللازم توافرها للوحدات المحلية لادارة بعض خدماتها على أساس تجارى يساعد فى تخفيف العبء الضريبى على المواطنين .

● أن يقوم الحكم المحلى بدوره فى توجيه المدخرات المحلية نحو الاستثمار المحلى من أجل تنمية المجتمعات المحلية ٠

● تحديد وتوجيه المسارات الاستثمارية للقطاع الخاص والتنسيق بينها وبين أهداف وخطط العمل التنفيذى ويمكن أن يتم ذلك عن طريق انشاء بنك للتنميه المحلية يكون رأسماله من اعتمادات حكوميه ومساهمات مالية ويقوم بتمويل المشروعات الاستثمارية للقطاع الخاص والمخطط تنفيذها وفقا للخطط والبرامج الموضوعة وتقديم تسهيلات للمستثمرين المحليين حسب نوع النشاط (١) ٠

٨ ــ سار القانون الجديد على نفس المنهج الذى اتبعه القانون السابق من اعطاء سلطة الوصاية للمحافظين على قرارات المجالس الشعبية المحلية ، وذلك بتعطيل وايقاف قرارات هذه المجالس اذا كانت مخالفة للسياسة العامة للدولة وأضاف الى ذلك بأن أعطى لمجلس المحافظين الذى حل مكان اللجنة الوزاريةللحكم المحلى سلطة الفصل فى هذا الأمر اذا اصر المجلس الشعبى المحلى على قراره ٠

٩ ــ واضح ان تطبيق أسلوب التخطيط الاقليمى لم يبدأ بعد على النحو المرجو والمطلوب ، وبمراجعة الاختصاص الممنوح لهيئة التخطيط الاقليمى نجد أنه قاصر على البحوث والدراسات واقتراح المشروعات اللازمة لتنمية الاقاليم وأعداد الأجهزة الفنية اللازمة لهذه العملية ٠

● واضح أن هذه الاختصاصات تفتقد الى التحديد الحاسم لدور الهيئة سواء بالنسبة لاعداد الخطط المحلية ودراستها ، كما أن مهمة اعداد الاجهزة الفنية عملية ينؤ بها كاهل هذه الهيئات ٠

مشكلات تحتاج لمزيد من الدراسة :

التقسيم الادارى :

ــ تثار هنا مشكلة تحديد الحجم الأمثل لوحدات الحكم المحلى ، حيث يعتبر حجم الوحدة المحلية عاملا حيويا وهاما فى حياة ونشاط السلطة المحلية ٠

● فمن الملاحظ انه لم توجه عناية كافية منذ تطبيق نظام الحكم المحلى الى الآن الى دراسة مسألة حجم ونطاق الوحدات المحلية ، والتى اصبحت فى حالات كثيرة لا تربطها بحقائق الحياة الاقتصادية والاجتماعية الحالية الا روابط واهية ، اضف الى ذلك ان التغيرات التكنولوجية الحديثة الحديثة جعلت من حجم السلطات المحلية الحالى حجما لا يجعلها قادرة على الاخذ باسباب التكنولوجيا المتطورة ولا القيام بأداء وظائفها واختصاصاتها الحالية بكفاءة

(١) أخذ بهذه الفكرة وتم انشاء اثنى عشر بنكا من بنوك التنمية الاقليمية ٠

ادارية وبطريقة اقتصادية سليمة خاصة وان حدود المحافظات والمدن والقرى فى جمهوريتنا تخطت حدودها القديمة وخلقت لنفسها مرافق هامة ٠

— صحيح ان هناك معايير اجتهادية لتحديد حجم الوحدة المحلية (قرية ـ مدينة) اخذت بها اللجنة الوزارية للحكم المحلى مثل : (المقومات والنشاط الاقتصادى المكون لقوة الجذب الحضارى جموعة من السكان يقيمون فيها حياة منتجة ومستقرة ـ مراعاة عدد السكان بحيث لا يقل تعداد سكان القرية عن ١٥ الف نسمة ـ غيرها) الا ان المشكلة مازالت قائمة ٠

●● ومن ثم يبدو من الضرورى ان تجرى دراسة شاملة للحدود الحالية بين المحافظات للتأكد من صلاحيتها أو عدم صلاحيتها لتحمل عبء أداء الوظائف الموكلة اليها ، وكذلك اعادة النظر فى حجم ونطاق كافة الوحدات المحلية ذلك ان أى محاولة لاعداد وتنفيذ وادارة برامج سليمة للتنمية على اساس من التخطيط المحلى والاقليمى والقومى لابد وان تبدأ بهذه المرحلة دون تأخير ٠

— وهناك اعتراف بان اتساع حجم السلطات المحلية ينبغى أن يكون له ضوابط وحدود وبصفة خاصة عندما يشكل هذا الاتساع خطورة وتهديدا لفاعلية اشتراك المواطنين فى تقدير شئونهم المحلية والرقابة على وحدات وجهزة الحكم المحلى ٠

●● وفى ضوء تجارب الدول **فان هناك عددا من العوامل للحكم واتخاذ القرار** الخاص بتحديد الحجم المناسب لوحدات الحكم المحلى ، من أهمها :

● الخصائص الجغرافية للدولة وأثرها على وسائل المواصلات والاتصالات حيث ان تجانس المحليات وسهولة المواصلات والاتصالات تساعد على اقامة الوحدات المحلية الكبيرة ٠

● **نظام الحكم المحلى القائم** ٠٠ ذلك ان انشاء وحدات جديدة للحكم المحلى يعتمد على حجم وتوزيع السكان بين الوحدات القائمة والتقدير الكلى للضرائب على الممتلكات العقارية فى نطاق تلك الوحدات ٠

● **توفر الكفاءات القادرة لوحدات الحكم المحلى** ، فقد استخدم هذا العامل وهو عدم الكفاءة الادارية لوحدات الحكم المحلى كمبرر لمشروعات الادماج على أساس ان وحدات الحكم المحلى الكبيرة يمكن ان تساعد فى تنمية هذه المقدرة فى الوحدة المحلية الجديدة ٠

● **العلاقة بين الريف والحضر** ٠٠ وتتمثل فى التكامل العضوى بين مؤسسات الحكم المحلى فى الريف والحضر ، فحينما توجد علاقات وثيقة بينهما يكون هناك استعداد اكثر لتطوير وخلق وحدات أكبر تضم المناطق الحضرية والريفية ٠

● **انواع الخدمات التى يجب اداؤها** ٠٠ فحينما تتعدد الخدمات ويرتفع مستوى اداؤها تصبح ادارتها فى حاجة الى نطاق اوسع لاغراض التخطيط والتنفيذ وتقليل تكلفة وحدات الخدمات ٠

- **تقـارب المجتمعات وتكاملهـا** ·· فان الانسجام والتكامل بين المجتمعات التى يتم تجميعها فى وحدات محلية واحـدة يحقق التوسع المرغوب فى حجم وحدات الحكم المحلى بامكانياته الزراعية والصناعية مثلا ·
- **المسـاواة فى الاعباء الضريبية ومزايا الخـدمات العامة** ، التى تقـدمها وحدات الحكم المحلى ·· تنتج هـذه المسـاواة عندما يتم توسيع حجم وحدات الحكم المحلى المعنية ·
- **رغبات العـاملين** ·· وتعتبر ركنا اساسيا فى اى قرار يخص توسيع أو تنقيص حجم وحدة الحكم المحلى ·

(ب) جرت محاولة لتحقيق التكامل بين الريف والحضر ، وتدعيم الصلات والعلاقات القائمة فعلا واتاحة الفـرصة لتحقيق الاستخدام الكفء للموارد المتاحة وذلك بانشاء وحدات محلية جـديدة ، هى مستوى المركز لكى تكون مستوى متوسط بين المدينة والقرية والمحافظة وقد كانت النية متجهة الى أن يكون هذا المستوى مستوى وظيفى دون أن يكون مستوى حكومى ، حتى لا يحتاج الى أن يكون له موارده المالية وأجهزته التقريرية والتنفيذية ويصبح حلقة جديدة تضاف الى حلقات المستويات المحلية والتى تعنى اضافة لحلقة من حلقات الرقابة وبطأ فى الاتصالات ، ولكنه وقد اصبح مستوى من مستويات الحكم المحلى فكان المأمول ان تنقل اليـه اختصـاصات من المحافظات والمـوارد والافـراد اللازمين حتى يتحقق التخلص من الظاهـرة التى خلقت وسميت « المركزية الاقليمية » اى الانتقال باللامركـزية الى مستوى المحافظات والوقوف بها عند هذا المستوى فقط ·

- وتحتاج هـذه التجـربة الى تقييم بعـد مرور ٤ سنوات الآن على تطبيقها ·

(ج) تقسيم المدن الكبرى الى احياء بدأ ايضا كتقسيم فرعى من المدينـة لتحقيق مبدأ اللامركزية فى ادارة الوظائف المختلفة للمدينة ، وليس كمستوى من مستويات الحكم المحلى ولكن القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ اعتبر الحى مستوى ، وبالتالى تعين ان يكون له اختصاص محـدد فى القانون ·

- الا ان القانون المذكور والقانون الجديد لم يجدا سبيلا الا أن يحيلا اليه اختصاصات مجالس المراكز ، ولم يجعل له موارد مالية تغنيه بل كلفاه بتحصـل موارد المدينـة فى نطاقه ، واصبحت الموارد الخاصـة به هى ما يقرره مجلس المدينة من اعتمادات تغطى مصروفاته ، وبالتـالى يعتبر الحى فى القانون مستوى من مستويات الحكم المحلى ولكنه أيضا بفضـل هذه القوانين ومن مواقع التطبيق لا يمكن ان يكون كذلك ·

(د) اجاز القانون تعيين مساعدا أو اكثر المحافظ ، وقد صـدر قـرار بتعيين عـدد من المسـاعدين لمحافظ القاهرة على اساس جغرافى ،

وبمقتضى هذا الاجراء نشأ تقسيم ادارى جديد فى محافظة القاهـرة فوق الاحياء ، وان كان لا يعتبر مستوى من مستويات الحكم المحلى ٠ وقد يرى البعض ان تعيين مسـاعدين كان المقصـود منه أولا تعيين على اساس وظيفى أو موضوعى بحيث يكون هناك مسـاعد لشئون النظافة العامة أو الشئون الفنيـة ٠٠٠ الخ ٠ اما المسـاعدين على اساس جغـرافى فقـد لا يكون هو المرجـو فى وقت لم تقف تجربة الاحياء على اسس صـلبة وقوية ، واذا كان المحافظ يرى التفويض باختصاصاته فقد كان هناك رؤساء الأحياء ليقوموا بهذا الدور دون خلق مناصب جديدة ووظائف جـديدة قد لا يكون لهـا عمل حقيقى وجدى ، أو قد يحدث ان يفوضهم المحافظ فى اختصاصات وسلطات يكون قد فوضهـا فى الاصـل لرؤساء الاحياء ، وخشيتنا ان تكون عملية المساعدين ليس سوى مجرد خلق مناصب ووظائف لا مبـرر لها فى الواقع خاصة واننا وجدنا عقب صدور هـذا القرار أصدر وزير الداخلية قرار بتعيين مساعدين لمديرى الامن لنفس المناطق ٠

(هـ) صـدر القـرار الجمهورى رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٧٧ وتضمن تقسيم الجمهورية الى ثمان أقاليم تخطيطية ٠

- وبمقتضى هذا التقسيم نشأت اقاليم ذات كثافة سكانيـة عالية مثل اقليم القاهـرة الكبرى والدلتا ، واقاليم تفتقـر الى السـكان كاقليم مطـروح واسيوط الامر الذى يقضى بالضرورة زيادة دعم الاقاليم القليلة السـكان حتى تصبح اقاليم جذب تساعد على تخفيف الكثافة السكانية فى الاقاليم الاخرى ٠

- كما تتفاوت هـذه الاقاليم فيما بينها فى قدر ما تحقق كل منها من نحـو اقتصادى واجتماعى وفى حجم ونوع الموارد الطبيعية والموارد البشرية المتاحة ، كما تتفاوت درجات النمو فى نطاق الاقليم الواحد من محافظة الواحد من محافظة الى اخرى ، وبين الريف والحضر فى نطاق المحافظة الواحدة ٠

- وقد يرى البعض ان التقسيم تم لاعتبـارات أخـرى غير اعتبارات التنمية . وهى اعتبارات لها وجاهتها . المهم ان يبدأ التخطيط الاقليمى ، ومن خلال العمل والممارسة والتجربة نصل الى شكل الاقليم التخطيطى بحدوده المثلى التى نطمح اليها ذلك ان اى تقسيم سوف نختاره سنجد من يسوق الحجج معه أو ضده ٠

- وثمة رأى يقول بوجوب اعادة النظر فى تحديد نطاق هـذه الاقاليم على اساس من مراعاة الامكانيـات المتاحة بها والظـروف الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية كما ان هناك من يرى فصـل المحافظات النامية خصوصا الصحراوية عن المحافظات المتقدمة ـ ورأى آخر يجيز ضمها ـ وكل له مبرراته التى تحتاج الى التقييم الموضوعى وصولا فى النهـاية الى الحل الامثل ٠

تشكيل المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها ومستوياتها واسلوب انتخاب اعضائها :

(أ) سارت جميع القوانين ابتداء من القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ على اساس التماثل فى التنظيم والتشكيل والاختصاصات والموارد المالية بين مختلف الوحدات المحلية المتناظرة (محافظات ــ مراكز ــ مدن ــ احياء ــ قرى) بغض النظر عن ظروف كل منها الاجتماعية أو الاقتصادية أو العمرانية ٠

- ويرى البعض ان من الاجدى اعطاء كل وحدة أو مجموعة من الوحدات المحلية من الاختصاصات بما يتفق وظروفها حتى يصبح النظام أكثر قربا الى الواقع ٠

(ب) تعدد وحدات الحكم المحلى وكذلك مستوياتها ، وكما نعرف انه كلما تعددت الوحدات والمستويات كلما ضاق نطاق اختصاص الوحدات المحلية لتوزيع المرافق المحلية على الوحدات المحلية المتعددة ٠ ومن ناحية أخرى فان كثرة تعدد مستويات الحكم المحلى لا تعنى الا مزيدا من التعقيد الادارى والبيروقراطى وبطأ فى خطوط الاتصالات ، وخلقا لوظائف لا مبرر لها ، والحاجة لأجهزة فنية وادارية تعانى البلاد من نقص وقصور فيها ٠

(جـ) تشكيل المجالس الشعبية المحلية على مستوى المحافظة يعتمد على تمثيل المراكز الادارية الواقعة فى نطاقه بعدد متساوى من الاعضاء على الرغم مما قد يكون من بينها من تباين وتفاوت فى المستوى العمرانى والنشاط الاقتصادى وعدد السكان ٠٠٠الخ ــ وقد اتبعت المدينة والحى نفس القاعدة فى التشكل وكذلك المركز بالنسبة للوحدات المحلية الاخرى الواقعة فى نطاقه ٠

- اذا انتقلنا الى مستوى القرية لوجدنا ان التشكيل يعطى اهمية للقرية مقر المجلس وهذا امر مقبول ، اما بالنسبة لتمثيل القرى الداخلة فى نطاق المجلس فلم تحدد المعايير التى على اساسها يتم توزيع المقاعد اذا زادت عن الحد الادنى المكفول لكل قرية (واحد على الاقل) ٠

- مما تقدم يتضح ان هناك حاجة لمعايير أكثر واقعية لتحقيق المشاركة الفعالة عن طريق المجالس الشعبية المحلية (نسبة الى عدد السكان مثلا) ٠

(د) فى ضوء المواد (١٠ ، ٣٩ ، ٤٧ ، ٥٩ ، ٦٦) من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والتى تنظم التشكيل الخاص للمجالس الشعبية المحلية للوحدات المحلية (محافظة ــ مركز ــ مدينة ــ حى ــ قرية) ، وفى ضوء ما نصت عليه المادة ٢٩ من اللائحة التنفيذية فى هذا الشأن ، يكون على المواطن فى المحافظات الكبيرة المقسمة الى احياء ان ينتخب عدد من الاعضاء ليشمل التمثيل كافة المستويات ، وعلى المواطن فى المحافظات الاخرى التى تشمل مراكز ومدن وقرى ان يفعل نفس الشيء ٠

- الامر الذى يترتب عليه الاختيار العشوائى للمرشحين دون اختيار الاصلح ٠

● الامر الذى يقتضى هنا اعادة النظر فى أسلوب الانتخابات كأن يخصص يوم واحد لانتخاب كل مستوى من المستويات أو أية تصورات أخرى ٠

(هـ) يحتاج الحكم المحلى اذا كان يرجو لبرامجه الفعالية ، واذا كان يرغب فى ان يتوفر له التمويل الشعبى وان يشجع ويحفز المواطنين على المشاركة الشعبية المباشرة فى انشطة التنمية بالمحليـــات ـ ويحتاج الامر ان تقوم المحليات وقياداتها ومجلسها الشعبى بمبادرات ايجابية فى هذا المجال ٠

ـــ وقد خطا هـذا القانون وما قبله خطوة جـديدة على هـذا الطريق بأن أجاز للمجلس الشعبى للمحافظة ، وبالاتفاق مع المحافظ ، ان يقرر تمثيل المنتفعين فى الادارة والاشراف على المشروعات والاجهـزة والوحـدات التى تقوم على ادارة وتسيير المشروعات والخدمات العامة فى المحافظة فى المجـالات وطبقا للاوضـــاع والاجـراءات التى تحـددها اللائحة ، وعهد الى المحافظ اختيار المنتفعين وفق شروط عامة تم تحديدها ٠

● ويحتاج هذا النص الى تنفيذ فعلى وفق برنامج مدروس وخطة محـددة حتى لا يصبح نص عاطلا عن التنفيذ ٠

ـــ بالاضافة الى حق المجالس الشعبية المحلية فى المشاركة الشعبية فان الجماهير ذاتها لها نفس الحق فى خدمة نفسها عن طـريق تنظيمات خاصة يضعونها بمطلق حريتهم وتحت رعاية الدولة وبعيدا عن الاسلوب والروتين الحـكومى فى صورة جمعيات تعاونية أو خيرية أو غيرها ٠

● واذا كان القانون قد كفل سلطات تنظيمية للمجالس المحلية بالنسبة لتلك الجمعيات والمؤسســـات فاننا مازلنا نترقب الاجـراءات التى ستتخذها المجالس الشعبية المحلية وتكفل التنسيق العضـوى والوظيفى بين هـذه المجالس وجمعيات التنمية التى تعمل فى نطاقها ٠

● بصفة عامة لابد من العمل على حفز المواطنين فى المحليات على الاستثمار سواء من فائض الدخل أو فائض العمل لانشاء مشروعات للتنمية المحلية وذلك لتحقيق المشـاركة المباشرة ولتوفير الموارد الماليـة المطلوبة لتنمية المحليات ٠

القيادات المحلية والافراد :

(١) يحتاج نظام الحكم المحلى الى قيادات فعالة قادرة على اتخاذ زمام المبادأة وتشجع وتشارك فى اعداد وتنفيذ المقاييس لاصـلاح النظام وتحقيق رفع مستوى الاداء فى تقديم الخدمات والوظائف التى يضطلع بها ، وقد آن الاوان ان تصـبح ادارة تصبح ادارة الحكم المحلى مهنة لها قواعدها واصولها ، ولها مستقبلها الوظيفى الواضح ، قاعدتها رؤساء الوحدات القروية وقمتها المحافظين ٠

(ب) وفيما يخص وظيفة المحافظ المطلوب تحديد هل وظيفة المحافظ وظيفة تنفيذية أم شعبية أم خليط بين التنفيذ والمشاركة فى رسم السياسة والرقابة ؟ كذلك مطلوب تحديد ما هو الاسلوب الامثل لاختيار المحافظ (التعيين) ام (الانتخاب) ؟

(ج) نشير هنا الى أهمية التحديد المطلق لمفهوم الموطن المحلى وتبعيته وولائه بحيث لا يكون ذلك محلا لاى جدل ٠

(د) تواجه المحليات بمشكلة تنمية بناء الكوادر التخطيطية والادارية القادرة على القيام باعداد الخطط على اساس علمى مدروس ، ورفع كفاءة الاداء من خلال اعداد برامج تدريبية متخصصه للتعرف على ابعاد مشاكل التنمية والتخطيط لها باسلوب القيادة الجماعية ٠

● والحاجة ماسة الآن الى تربية مثل هذه الكوادر التخطيطية لتعمل فى هيئات التخطيط الاقليمى والتى انشئت بالاقاليم الاقتصادية والتى تفتقر الى الكفاءات التخطيطية المتخصصة فى شعب التخطيط لكل قطاعات العمل المحلى مع التركيز على البيانات الاحصائية الدقيقة التى يتم على اساسها تقدير الاحتياجات الفعلية الشاملة ووضع الخطط والبرامج للوحدات المحلية على اساس التكامل والترابط حتى لا يتم تقرير احتياجات تلك الوحدات على أساس اجتهاد شخصى ٠

● وفى ضوء العجز الذى تواجهه المحليات فى الكفاءات المتخصصة ذات الخبره العلمية والعملية معا فان هذا يدعو الى دراسة احتياجات المحليات للنوعيات والأعداد اللازمة لحاجة العمل الفعلية دون زيادة لا حاجة لها أو عجز يخل بادارة المرافق والخدمات ٠ على ان لا يكون ذلك عن طريق العاملين المنتدبين للعمل من الجهات المركزية ، وانما ممن يعايشون الحياة اليومية للجماهير وما يواجهها من مشاكل وصعوبات ٠

وبصفة عامة :

نجد انه فى مجال الافراد (قيادات ــ عاملون) فاننا نجد ان اعداد الكفاءات اللازمة يقتضى فى جزء معين محاولة معالجة المشاكل والصعوبات المرتبطة بعملية التعليم والتدريب فى مجال الحكم المحلى ٠

● على الرغم من تطبيق نظام الادارة المحلية فى مصر منذ عام ١٩٦٠ ، وعلى الرغم من نقل الصلاحيات والاختصاصات من الحكومة المركزية الى السلطات المحلية بمقتضى القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، والقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ فلا زال تخطيط التعليم وتحديد تفاصيل المناهج الدراسية من مسئوليات الحكومة المركزية ــ وتحتاج التنمية الاقليمية والمحلية الى تخصصات متنوعة ترتبط بالبيئات المحلية المختلفة وتدرك امكانياتها ومشاكلها ولا يمكن توفير هذه التخصصات فى ظل تنميط المناهج الدراسية على مستوى الدولة المتبع حاليا ٠ ولا يمكن توجيه التعليم لخدمة البيئات المحلية ما لم يتبع التعليم من واقع هذه البيئات ويتجاوب مع

احتياجاتها • وفقط يتحقق ذلك فى حالة اضطلاع السلطات المحلية بتقرير نوعيات احتياجاتها من المتعلمين ، وتوجيه السياسات التعليمية للوفاء بهذه الاحتياجات

ولا تستطيع السلطات المحلية تحمل هذه المسئولية الا اذا وجدت خطط متكاملة للتنمية الاقليمية والمحلية تتضمن البرامج التعليمية فى اطارها •

- اضف الى ذلك انه فى مجال التدريب على الحكم المحلى فانه يجب وضع السياسات والخطط والتنظيمات التى تكفل مواجهة مشاكل التدريب على الحكم المحلى وذلك بقصد توفير الكفاءات المطلوبة بالعدد وبالكفاءة المطلوبة ، **ومن أهم هذه المشاكل التى يجب مواجهتها :**

– ايجاد نوع من التنسيق بين جهود الاجهزة المتعددة التى تتولى عملية التدريب

– حل مشاكل المتدربين التى تكمن فى عدم تمكن بعض المحليات من ارسال العاملين للتدريب على الحكم المحلى نتيجة لضعف الامكانيات لديها ، ويمكن أن تتدخل الامانة العامة بالمساعدة المالية – كما انه قد لا يرسل الموظف أو الفرد لعدم وجود بديل وهنا يمكن ان تتدخل الامانة بانتداب فرد يحل محله خلال فترة التدريب وكما انه لابد من وضع النظم التى تكفل التأكد من الاستفادة بتدريب هؤلاء الاشخاص – كما أنه لابد من معالجة المشكلة الخاصة بعدم اقبال الاعضاء المنتخبين بالمجالس المحلية لعدم توافر الوقت الكافى لديه خاصة اذا ما أمتدت فترة التدريب لفترة طويلة •

– كما انه لابد من حل مشكلة المدرب من له خبرة نظرية وعملية كاملة فى هذا المجال •

– حل المشاكل الخاصة بنقص الاعتمادات المالية والنقص فى معدات ومواد التدريب على الحكم المحلى •

٤ – الهياكل التنظيمية للمحليات :

(أ) فيما يتعلق بالتنظيمات النمطية كمدخل أول يمكن الاعتماد عليه فى تنظيم أجهزة المحلية الفنية والادارية فانها تجافى الواقع ولا تعترف بالتباين فى الظروف والاختلاف فى العوامل المؤثرة فى كل وحدة محلية •

– هذا ويعتبر المدخل السليم لتنظيم الاجهزة المحلية هو ان تتم عملية التنظيم فى ظل التنظيم العام للجهاز الادارى للدولة **لاسباب عديدة منها :**

- ارتباط الاجهزة المحلية بالوزارات المركزية •

- اشتراك كلا من النوعين فى اداء وظائف واحدة وان اختلف موقع الاداء •

- اتباع أسلوب التخطيط الشامل وما لذلك من أثر فى تحقيق التكامل بين الاجهزة المركزية والاجهزة المحلية فى أداء الوظائف العامة للدولة وتحقيق أهداف التنمية الشاملة ·

- تحقيق وفر كبير فى الاجهزة المعاونة (فنية ــ مالية ــ ادارية) للانشطة الرئيسية ·

ــ الا انه لابد من الأخذ فى الحسبان عيوب اساسية لهذا المدخل منها :

- التدخل والتأثير على سلامة استقلالية المحليات ·

- ان انعكاس التنظيم الادارى للدولة على المحليات سوف لا يتفق مع ما تسعى اليه المحليات من تحقيق الكفاءة بأسلوب اقتصادى ·

- ان هذا المدخل ربما يتسبب فى صعوبة الاتصالات نتيجة لعدم وضوح خطوطه وقنواته بين الجهاز المحلى القائم على المرفق والوزارة المركزية التى تعتبر الام الفنية التى كفل لها القانون حق الاشراف الفنى ·

- انه ربما تحدث مقاومة عنيفة من جانب قيادات رئاسات قائمة لفترة طويلة ويهمها الحفاظ على ما حققته ·

- يتضح من ذلك اننا بحاجة الى التمسك بالبديل الأول على أساس أنه اكثر سلامة ، الا انه ينبغى فى نفس الوقت العمل على تقليل عيوبه ومساوئه الى أدنى حد ممكن ، والاستفادة من مزايا البديل الثانى بأقصى قدر ممكن عن طريق وضع تنظيم لكل وحدة محلية فى ضوء ظروفها الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية والبعد عن النمطية ·

(ب) فى اطار الاقاليم الاقتصادية الثمانية التى حددت ، والتى نص قانون الخطة على انشائها ، وما يترتب على ذلك من ادخال موضوع وأسلوب التخطيط الاقليمى ، وأثر ذلك على تنظيم الوزارات المركزية والأجهزة المحلية المختلفة ·

- ومع تطبيق أسلوب التخطيط الاقليمى الذى أصبح حقيقة واقعة فى القانون الجديد فانه يثير الموضوع الخاص بتنظيم الوزارات المركزية على شكل مناطق جغرافية اقليمية ويضم كل قطاع الوظائف النوعية المختلفة مع وجود أجهزة مركزية للتخطيط الوظيفى النوعى على مستوى الدولة كلها **حيث ان مثل هذا التنظيم يؤدى الى ،**

ــ تسهيل عملية الاتصالات وتبادل المعلومات والأفكار ·

ــ وضوح العلاقات ·

ــ اعطاء صورة دقيقة وشاملة عن العمل ومشكلاته فى كل رقعة جغرافية

- وفى ضوء قرار التقسيم السابق انشىء بكل اقليم اقتصادى من الاقاليم الثمانيــة لجنة عليا للتخطيط الاقليمى برئاسة محافظ الاقليم وعضــوية كل من (محافظى المحافظات المكونة للاقليم ـ رؤســاء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات المكونة للاقليم ـ رئيس هيئـــة التخطيط الاقليمى امينا عاما للجنــة ـ ممثلى الوزارات المختصة ويصدر باختيار كل منهم قرار من الوزير المختص) ٠

- واضح من تشكيل اللجنة العليا ان هناك ممثلين من الوزارات المختصة فى اللجنة دون تحديد ، من ناحية أخرى فان اختيار هؤلاء الممثلين يستدعى ان تعيد الوزارات تنظيم أجهزتها المركزية لكى تخدم الاقاليم الثمانية وبالتــالى يكون لهذا التمثيل معنى وفائدة ٠

اسلوب تطوير نظام الحكم المحلى والتشريعات المنظمة له :

يهمنا هنا مناقشة الموضوع الخاص بالبحوث فى مجال الحكم المحلى ٠

- رغم اهمية البحوث فى مجال الحكم المحلى كأساس علمى وعملى يمكن الاعتماد عليه فى تطوير نظام الحكم المحلى وحل مشكلاته ، الا أن الدراسات والبحــوث التى تعد خصيصا لخدمة الحكم المحلى وأهدافه لازالت تتسم حتى الآن بالندرة وتحتاج الى مزيد من الاهتمام ٠ ولا يتأتى ذلك الا ببذل الجهود الرامية الى ربط مراكز البحث العلمى والجامعات وبصفة خاصة الجامعات الاقليمية بالمشـــاكل والصعوبات التى تواجه الجوانب لنظم الحكم المحلى ٠

- بالاضافة الى قلة البحوث والدراسات النظرية والميدانية فان هناك عاملا آخر يقلل من قيمة هذه البحوث وفاعليتها وهو عدم توافر البيانات والاحصائيات السليمة التى يمكن الاعتماد عليها والتى يتطلب توفيرها جهدا بشريا وماليا كبيرا ٠

- وقد آن الأوان الآن للتفكير فى انشاء مركــز معــلومات للحــكم المحلى يقوم على اساس اقتناء وتحليل وخزن واسترجاع المعلومات التى يحتاجها هــذا النظام ٠ على ان يكون النظام المقتــرح على شكل شبكة من وحــدات متعــددة منتشرة فى محافظات الجمهورية تشكل فيما بينها ومع الوحــدة المركــزية فى الامانة العامة للحكم المحلى مركز المعلومات ، وتتكامل مع مراكز المعلومات الأخرى على المستوى القومى مثل مركز معلومات القطاع العام ٠

- كذلك لم يساند النظام منذ بدايته فى سنة ١٩٦٠ اى بحوث ميدانية فيما عدا بحوث قامت بها وزارة الحكم المحلى حول تقويم المجالس القروية دراسة ميدانية بمحافظة المنوفية ــ فى حين أن البحوث والدراسات الأخرى التى قامت بها الوزارة لاتخرج عن كونها مجرد دراسات وصفية للنظام الغرض منها التعريف به ٠

- وفيما يتعلق بالبحوث المكتبية والدراسات المقارنة للحكم المحلى فانه يمكن القول ان المكتبة العربية تحتوى على قدر كبير منها ، كما اعد واجيز العديد من الوسائل الجامعية فى هذا المجال ٠

● ● ويتطلب الأمر بذل جهود من شأنها حصر وتصنيف وتبويب توصياتها ـ وتحديد مجالات الاستفادة بها ونقلها للمحليات بقصد الافادة منها ٠

● أضف الى ذلك ان تعدد أجهزة البحث تستوجب ايجاد جهة مركـزية مسئولة عن توجيه البحوث والاشراف على تنفيذها ونقل معارفها ـ وتنسق التعاون بين أجهزة البحث والمحليات على اساس سليم ٠

واجمالا فاننا نعرض بعض القضـايا الرئيسية التى تتعلق بتطور نظم الحـكم المحلى والتخطيط الاقليمى فى مصر وانعكاساتها على نظم الادارة والاقتصاد والتركيب التنظيمى للدولة ومسيرة التنمية القومية لسنوات قادمة ٠ وليس القصـد من طـرح هذه القضايا الا ان تكون هناك فرصة لمناقشتها وتأمل ابعـادها المختلفة وصـولا الى تحديد موضـوعى لبرامج عمل ومداخل تطبيقيه للتعامل معها بشـكل يكرس جوانبها الايجابية ويعظم انجازاتها من ناحية ، وربما يمكن من التصدى لاثارها السالبة ويقلل الى الحد الادنى ما قد يترتب عليها من تعويق لمسيرة التنمية من ناحية أخرى ٠

وتتركز هذه القضايا فيما يلى :

قضية التركيب الادارى والتنظيمى الكلى للدولة :

وتتبلور هذه القضـية فى ان التركيب الادارى والتنظيمى العام أو الكلى للدولة فى مصر نشأ منـذ آلاف السنين وتدعم وتكرس فى ظل مفهوم المركزية ووحـدة الادارة والسـلطة التنظيمية على المستوى القومى ٠ ان جهـاز الدولة فى مصر والمكون من الوزارات وملحقـاتها من ادارات ومصـالح وما يرتبط بها من هيئات عامة وتكوينات ادارية متعددة الاسماء (لجان مجالس ، قطاعات ٠٠٠ الخ) انما يقوم فى أساسه على منطق مركزى تخضع فيه الفروع والملحقات الى اصل واحد وذلك مهما تباعدت أماكنها الجغرافية وفى ظل المفهوم المركزى ، فان وظائف الدولة المختلفة فى مجالات الاقتصـاد والانتاج والخدمات الاجتماعية والثقافية يتم تخطيطها وتنظيمها بواسطة سلطة مركزية وقد تتولى التنفيذ على النطاق المحلى أو الاقليمى وحدات متفـرعة عن الوزارة المعنية الا انها تدور فى فلك مرسوم لها مركزيا ٠

ومن ثم فان جوانب وابعاد التنظيم كلها اصطبغت فى مصر ولالاف السنين باللون المركزى ، وسيطرت مفاهيم وحدة السلطة وتركيز المسئولية على أشكال العمل الادارى كلها ٠ فالسياسات القوانين ، واللوائح ، نظم العمل وحتى القيادات الادارية الحقيقية تكرس جميعا المدخل المركـزى فى التخطيط والتنظيم وتوزيع الموارد ومتـابعة التنفيـذ وتقييم الانجازات ٠

والسؤال الاساسى الذى تطرحه هذه القضية انه فى ضوء التحول نحو نظام للحكم المحـلى والتخطيط الاقليمى ، فهل يبقى التركيب الادارى والتنظيمى للدولة على ما هو عليه ؟ أم ان تغييرا أساسيا لابد من ادخاله بحيث يتوافق التركيب الادارى مع مفهوم اللامركزية باعلى درجاتها ٠

وعلى سبيل المثال ، فان تكوين وتشكيل الوزارات ، الاجهـزة المركزية والهيئات العـامة وغيرها من المؤسسـات القومية لابد وان يعاد النظر فى أهـدافها وسياساتها وأساليب عملها ومجالات اختصاصاتها لتنقيتها من كل ما هو محلى أو اقليمى ولاعادة صياغة اختصاصاتها وأوضاعها التنظيمية والقانونية فى ضوء اقتصارها على المهـام ذات الطابع القومى ·

ولا شك أن أمورا هامة تتم كلهـا الآن على المستوى المركـزى باعتبارها قضـايا قومية ، لابد وان يطرأ تعديل جوهرى على أسلوب تحقيقها نظرا لاحتوائها على أبعاد محلية واقليمية عديدة · **من تلك الامور :**

— تخطيط القوى العـاملة وادارة شئون العـاملين من اختيار وتعيين وتدريب ونقل وندب واعاره ··· الخ ·

— شون التأمينات الاجتماعية والمعاشات ·

— شئون الضرائب ·

— توجيه الخدمات الصحية والتعليمية والثقافية ·

— خدمات الاسكان والتعمير والمرافق ·

ان محور القضـية الأولى هو ابعاد وحـدود التغيير الهيكلى في نظام الادارة — وهيكل التنظيم الادارى العام للدولة نتيجة لاعمال نظام الحكم المحلى والتخطيط الاقليمى وانعكاسات هـذا التغيير على العـلاقات بين الوحـدات المحليـة والاقليمية من جانب والوحدات القومية من جانب آخر ·

قضية المدخل الى التنمية :

لقد كان من المنطقى فى ظل التنظيم القومى العام والمفهوم المركزى لادارة الموارد القومية ان تتخذ عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية مدخلا قوميا شموليا بمعنى أن ينظر الى مشروعات التنمية ومشكلاتها من زاوية تأثيراتها على الوضع القومى العام · ومن ذلك كانت تبدو دائما ضخامة هذه المشكلات وكبر حجم المشروعات الانمائية اللازمة لعلاجها الامر الذى يتسبب عادة فى اجهاض محاولات الانماء بالمقارنة مع أحجام الموارد المحدودة المتاحة لها · وعلى سبيل المثال ، فان النظـرة القومية لمشـكلات الاسكان ، المواصلات والمرافق العامة ··· الخ تجسد هذه الحقيقة فان الموارد المطلوبة لعلاجهـا تتجاوز بمـراحل بعيدة أية امكانات متاحة أو يمكن اتاحتهـا على المـدى القصـير أو المتوسط ·

من ناحية أخـرى ، فان ضخامة أحجـام المشـكلات وتعقد المشروعات المطروحه لعلاجها قوميا تجعل الاهتمام يتركز عادة حول مصـادر خارجية للاسـهام فى التمويل وتوفيـر التكنولوجيا اللازمة ، ومن ثم تستبعد عادة المسـاهمات الذاتيـة للمواطنين باعتبارها أقل مما يمكن الاعتماد عليه ·

ولذلك فان الأخذ بنظام الحكم المحلى والتخطيط الاقليمى يفـرض ضرورة ادخال تغيير جذرى فى المدخل الى التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك باعادة طرح مشكلاتها ومشروعات علاجها من منظور محلى واقليمى أولا ثم تصبح القضية التالية هى التنسيق والتوافق بين مجموعات من الحلـول الجـزئية لتتكامل على الصعيد القومى ٠٠ ومثل هذا المدخل يجعل لمشاركة المواطنين وأسهامهم بالجهود الذاتية ومصادر التمويل المحلية قيمة أعلى فى حل المشكلات نظرا لتصاغر احجامهـا ٠ وعلى سبيل المثـال اذا طرحت مشكلة تجديد وتوسيع شبكة الطرق قوميا فان الحجم والامكانات اللازمة للتنفيذ يكون من الضخامة بحيث يصعب احـداث انجاز ملموس فيها مهما كانت أهميتهـا ، ومن ثم تتدنى أولويتها ٠ اما اذا طرحت نفس المشكلة على مستوى كل محافظة منفـــرده فان الصورة تختلف كليا وتصبح المشكلة فى حقيقة الامر هى سلسلة من مشروعات الطـرق المحلية والاقليمية يقع كل منها فى نطاق اختصاص وفى حـدود القـدرة الفنية والمادية لمحافظة أو اقليم ، ثم قضية الربط بين المحافظات ٠ وبالتالى قد يكون هذا المنظور اقل تعقيدا من سابقه ولاشك ان هذا المدخل الى التنمية يتمشى مع منطق التخطيط الاقليمى وان كان يتطلب مناقشة العلاقة الجـديدة بين مؤسســات التخطيط الاقليمى وجهـــاز التخطيط القومى وصولا الى معدلات تنمية متوازنة على المستوى العام ٠

قضية تنمية وتخصيص الموارد :

لقد كان المدخل القومى للتنمية يفرض أن تتجه الدولة فى محاولاتها لتنمية موارد اضافية الى عقد القروض وطلب المعونات الأجنبية وتنشيط الاستثمارات الخارجية ثم الالتجاء الى أسلوب فى التخصيص يقوم أساسا على توزيع المتاح بطريقة قد لا تسهم فى علاج أى مشكلة بذاتها علاجا جذريا ٠ والأمر المطروح الآن فى ضوء التحول نحـو الحـكم المحلى والتخطيط الاقليمى أن يكون الأســـاس فى الاقتراض وطلب المعونة ، وبالتالى فى توجيه الموارد نحو استخداماتها ، هو المنطلق المحلى أو الاقليمى ٠ ولا شك أن المحافظات باعتبارها شخصيات عامة يحق لها قانونا الاقتراض محليا أو خارجيا ، كما يحق لها قبول الهبات والمعونات ومن ثم فان الالتجاء الى هـــذا المنطق (ولو انه لايزال محكوما بسياسة عامة للدولة) قد يدعو الى اعادة النظر فى أسلوب اختيـــار المشروعات التى تمول بالاقتراض الخارجى أو من خلال المعونات الأجنبية ، وكـذلك اعادة النظر فى الأطار التنظيمى القائم على شئون الاستثمارات الأجنبية ٠ وقد يكون من الملائم التفكير فى ايجاد شبكة من هيئات التنمية وتنشيط الاستثمار على مستوى المحافظات ترتبط مع الهيئة العامة للاستثمار العربى والأجنبى والمناطق الحرة برباط عضوى ٠

قضية التميز المحلى والاقليمى والتكامل القومى :

ان الأخذ بمفهوم الحكم المحلى والتخطيط الاقليمى يحمل فى ثناياه احتمـــالات التناقض بين الأنشطة الانمائية والسياسات الحـــاكمة لها على مســـتوى المحافظات والأقاليم مع ما قد ينتج عن هذا من أضرار التشتت وتفتيت الموارد ٠ وبذلك فان قضية أساســية لابد من تدارسها هى كيفية توفير حـرية العمل والانطلاق فى مجالات التنمية

للوحدات المحلية والاقليمية فى نفس الوقت الذى يتحقق فيه التنسيق والتكامل على المستوى القومى · **ولذلك فان هـــذه القضية تطرح الى السطح تساؤلات هـــامة عن التكوينات الآتية :**

ـــ المجالس المحلية على اختــــلاف مستوياتها ومجلس الشعب باعتبـــاره الســلطة التشريعية القومية وطبيعة العلاقات وتنسيق الأدوار بينها ·

ـــ مجلس المحافظين ومدى تكامل اختصاصاته مع اختصاصات مجلس الوزراء ·

ـــ الأجهزة المركزية مثل الجهـــاز المركزى للمحاسبات ، الجهـــاز المركزى للتنظيم والادارة ، الجهاز المركزى للتعبئة العـامة والاحصاء وامكـانية اعادة صياغتها لتكون قيادات مركزية ترتبط بها شبكة من الفروع بالمحافظات والأقاليم ·

تلك كانت بعض القضـايا التى يتوقف على حسمهـا بالبحث العلمى الموضوعى تحديد مسار حركة الحكم المحلى والتخطيط الاقليمى فى مصر ·

الفصل الثامن

استراتيجية متكاملة

لتطوير الادارة العامة فى مصر (١)

مفهوم الاستراتيجية :

ان الاستراتيجية هى العمل المخطط القائم على البحث والدراسة من أجل الكشف عن أفضل السبل لاستخدام الموارد والامكانيات المتاحة ، والتغلب على الصعوبات والمعوقات المحيطة وذلك لتأمين الوصول الى الهدف المحدد ٠ فالقائد العسكرى حين يضع استراتيجية لتحرير قطعة من الأرض مثلا فهو يحدد الموارد والطاقات التى يستطيع السيطرة عليها من أفراد ومعدات ومعلومات عن العدو والظروف المحيطة مثلا ، كما يدرس الصعوبات والمعوقات التى تعترض سبيله ومنها على سبيل المثال قوات العدو المرابطة فى الموقع وطبيعة الأرض ونوع التسليح المتفوق للعدو والظروف الدولية غير المساعدة وقصور المعلومات عن أبعاد الموقف السياسى ٠

ومن خلال هذه الدراسة يحاول القائد العسكرى أن يجد الطريقة (أو الخطة) الأفضل التى تحقق له استخدام مواطن القوة لديه والتغلب على مواطن الضعف عنده بحيث يقلل من أثر مواطن القوة لدى عدوه ويزيد من تأثير نقاط الضعف التى يعانى منها ٠

وبتعبير أبسط وأوضح فان وضع الاستراتيجية معناه اختيار الأسلوب الذى يضمن الافادة من الطاقات والموارد المتاحة لتحقيق الأهداف المرغوبة أخذا فى الاعتبار أنواع المعوقات والظروف السائدة فى المجتمع ٠

وبذلك نستطيع تحديد أهم عناصر الاستراتيجية وهى :

- وضوح الهدف ٠
- تحديد الموارد والامكانيات التى يسيطر عليها صانع الاستراتيجية ٠
- تحديد المتغيرات والمعوقات التى تعترض تحقيق الهدف والتى تخرج عن نطاق سيطرة صانع الاستراتيجية ٠
- اتخاذ القرار أو القدرة على الاختيار والمفاضلة بين البدائل المختلفة ٠

---

(١) شاع فى مصر استخدام تعبير « الثورة الادارية » الدلالة على التغيير الجذرى المطلوب احداثه فى هيكل وأسلوب الادارة العامة ، ونحن نستخدم نفس التعبير مع وضعه فى اطاره العلمى ٠

وبالتطبيق فان وضع اســـتراتيجية للثــورة الادارية يعنى ضرورة اســـتكمال العناصر السابقة بحيث تكون الأهداف المرغوبة من تلك الثورة واضحة ومحددة ومتفقا عليها الأمر الذى يسهم فى توضيح متطلبات التنفيـذ وأسس المفاضلة بين البـدائل • كذلك لابد من حصر وتحديد الامكانيات التى يمكن استخدامها فى تحقيق الثورة الادارية ومدى السيطرة المحتملة عليها من جانب والمعوقات والمتغيرات التى تعترض مسـيرة الثورة الادارية من جانب آخر • وفى ضوء هـذه الدراسة يمكن تحـديد الأساليب أو المداخل المختلفة للعمل من أجل تحقيق أهداف الثورة الادارية باستخدام ما هو متـاح من امكانيات وفى مواجهة المصاعب والمعوقات المحتملة • ومن ثم يمكن اتخاذ القرارات فى شأن أفضل الأساليب المكنة على أساس مدى فاعلية كل بديل وما يمكن أن يتحقق عنه من آثار جانبية • أى أن الأساس فى الاختيار هو المقارنة بين العائد المحتمـل لكل أسلوب بديل من ناحية ، وبين التضحيات أو النفقات المترتبة عليه من ناحية أخرى •

كذلك فان بناء استراتيجية ما انما يعتمد بدرجة واضحة على المناخ الفكرى العام فى المجتمع والفلسفة الاقتصادية والاجتماعية السائدة • لذلك فان استراتيجية الثورة الادارية لابد وأن تعكس بالضرورة المفاهيم الرئيسية والملامح الأساسية للنظام الاقتصادى والاجتماعى السائد والمستهدف •

استراتيجية الثورة الادارية :

فى اطار التحـديد السابق لماهية الاستراتيجية وعنـاصرها تتبلور الاستراتيجية المقترحة للثورة الادارية فيما يلى :

- ان الثورة الادارية هى احداث تغييرات جذرية فى الأوضاع والأساليب والمفـاهيم الادارية وفى كل ما يرتبط بها ويتفاعل معهـا من عوامل اقتصـادية واجتمـاعية وسياسية • ومن ثم فان الثورة الادارية ليست مجرد تحسينات فى التقنية الادارية بقدر ما هى تغييرات فى فلسفة ومناخ الادارة المصرية •

- أن المنطق الحقيقى للثورة الادارية هو تحطيم القيود التى تحد من حركة التفاعل الطبيعى بين المتغيرات ذات العلاقة بالادارة ، واطلاق قوى الضغط الطبيعية لتمارس تفاعلاتها المنطقية تحكمها فى ذلك وتوجهها المعايير الاقتصادية والادارية العلمية فى اطار من الأهـــداف والسياسات والخطط القومية التى توفر عنصر الضـــبط والتحكم الرشيد فى مسار الاقتصاد القومى وفاء للمصلحة القومية الشاملة • ان الثورة الادارية بمعنى أوضح هى الالتزام بأنمـاط التنظيم والادارة التى تسـمح بحرية الحركة لقوى الانتاج وطاقات العمل الوطنى فى خدمة الأهداف القومية ، متحررة من الأشكال والضوابط والنظم المصطنعة التى قصد بها فى مرحلة الانغلاق والتفكير التقليدى أن تكون بديلا لعناصر الضبط والتوجيه الطبيعية •

- ان فعالية الثورة الادارية تتعاظم بقدر تركيزها على المتغيرات الأساسية المسـببة للتخلف الادارى • ومن ثم يجب أن تكون المتغيرات التى سيشملها التغيير الثورى على درجة عالية من الأهمية والتأثير فى مختلف أبعـــاد المجتمع الادارى المصرى

بحيث تنعكس آثار التغيير الثورى فيها على باقى مكونات الجهــاز الادارى • ان المنطق هو الاختيار العلمى لمحاور ارتكاز تتجه اليها جهود الثورة الادارية بالتغيير المخطط ومن ثم تنطلق آثارها الايجابية لتشمل محاور أخرى ويعم تأثيـــر الثورة الادارية •

ان الثورة الادارية ليست هدفا فى ذاتها ، ولكنها وسيلة تسهم فى تحقيق الأهداف الآتية :

- تكريس الانفتاح الشامل فى أبعاده الفكرية والادارية والاقتصادية وصولا لمستويات متعالية من الانماء القومى المتكامل •
- ترشيد استخدام الموارد القومية المتاحة والمحتملة وتعظيم معدلات الكفاءة والفعالية والانتاجية •
- تحقيق اشتراكية الثــراء والتحول من ملكية الدولة الى ملكيــة الشعب لوســائل الانتاج وتحويل المساهمات الفردية الى قوى مساعدة للانتاج القومى •
- تعميق الديمقراطية وتوسيع نطاق المشاركة الجماهيرية فى اتخاذ القرارات والرقابة وتحمل المسئولية القومية عن وحدات الانتاج والخدمات •
- تكريس مفاهيم اللامركزية وتدعيم التنظيم القطاعى والتخطيط الاقليمى بما يحقق تحويل الدولة الى مجموعة من الكيانات الاقتصادية والادارية المتكاملة •

المحاور الرئيسية للثورة الادارية :

فى اطار التحديد السابق لمفاهيم وأهداف الثورة الادارية ، وتطبيقها لمنطق التركيز على عدد من المحاور الرئيسية لاحداث تلك الثورة المستهدفة ، فان الاستراتيجية الحالية لتبنى المحاور الآتية كمرتكزات تنطلق منهــا الجهود المخططة من أجل تحقيق أهـــداف الثورة الادارية •

القطـــاع العــام :

وتقصد الثورة الادارية الى اطلاق قوى الانتــاج وطاقاته وتعظيم مساهماته فى الانتاج القومى من خلال احداث التغييرات الأساسية الآتية :

- تطوير نمط ملكية الشركات العــامة بالتحــول من ملكية الدولة الى ملكية الشعب وذلك بطرح جــانب رئيسى ومتزايد من رؤوس أموال الشركــات والزيادات فيهـــا للاكتتاب العام •

- استكمال تحرير الادارة فى شركات القطاع العام من القيود التى تحـد حركتهـا ومعاملتها على أسس مشابهة للمعاملة التى تلقاها الشركات المنشأة وفقا لقـانون استثمار المال العربى والأجنبى ٠

- تطوير نمط مساهمة العمال فى الادارة وذلك باطلاق قوى الضغط الطبيعية للتنظيمات النقابية فى تعاملها مع الادارة ، وفى زيادة تمثيل العمال والتنظيمات النقابية فى الجمعيات العمومية للشركات ٠

- تطوير أساليب اختيار القيادات الادارية فى شركات القطاع العام والتحول تدريجيا نحو أعمـال أسلوب الانتخـاب بواسطة الجمعيـات العموميـة (بعـد تطوير تشكيلاتها) ٠

- تدعيم التنظيم القطاعى وزيادة فعالية المجالس العليا للقطاعات وأماناتها الفنيـة باعتبـارها أدوات رئيسية فى التخطيط والتنسيق ، وتطوير الجمعيـات العمومية وزيادة فعاليتها ٠

- تطوير نظم المتابعة والمساءلة على أساس الانجازات والنتائج وتطبيق أسلوب الادارة بالأهداف تطبيقا علميا سليما بحيث تتحدد الأهداف المطلوبة من كل شركة ومحاسبة على مدى النجاح فى التحقيق مع ترك كل الحرية لادارتها فى وضع نظم وأساليب العمل فى مختلف المجالات ٠

الهيئـات العـامة :

وتتجه الثورة الادارية فى مجال الهيئات العامة الى تصحيح أوضاعها التنظيمية وتنقية نمط الهيئة العامة من كل الوحدات التى لا تتناسب مع طبيعة أعمالها ٠

وبالتحديد فان التغييرات المستهدفة فى مجال الهيئات العامة تتلخص فيما يلى :

- الغاء الهيئات العامة التى تقوم بأعمال تشابه أو تتداخل مع اختصاصات تقسيمات تنظيمية فى اطار الحكومة المركزية ، أو تكرر أنشطة تقوم بها بعض هذه التقسيمات الحكومية ، أو لا يوجد ما يبرر استقلالها عن الاطار الحكومى المركزى ٠

- تحويل الهيئات العامة التى تمارس أنشطة اقتصادية بانتـاج سلع أو خدمات الى شركات عامة حيث أن نمط الشركة هو الأفضل ٠

- تدعيم الهيئات العامة التى تقوم على ادارة مرافق لها صفة القومية ولا يقبل فيها منطق الشركات ٠ ويقصد بالتدعيم هنا تحرير ادارتها وتحويلها الى هيئات مستقلة ماليا واداريا ومعاملتها وفقا لمنطق الادارة الاقتصادية السليمة باعتبارها وحـدات انتاجية ، ويتطلب هذا الأمر تطوير قانون الهيئات العامة تطويرا جذريا ٠

التنظيم الحكومي :

وهو من المحاور التى استهلكت الجانب الأكبر من جهود الاصلاح الادارى سابقا ولايزال يمثل تحديا حقيقيا للثورة الادارية الجديدة · ويمنطق التركيز على المتغيرات ذات التأثير الأعظم ، فان الاستراتيجية المقترحة تتجه الى احداث التغييرات الآتية فى الجهاز الحكومى :

- دفع حركة نقل اختصاصات الوزارات المركزية الى المحليات بمستويات متصاعدة وفقا لخطة موضوعية وتوقيتات تراعى ظروف المحليات وقدراتها على استيعاب الوظائف الجديدة من ناحية والأفراد واحتياجاتهم المعيشية من ناحية أخرى ·
- اعادة توطين الوزارات المركزية جغرافيا بحيث تتواجد الوزارة فى أنسب مكان يتوافق واختصاصاتها وليس بالضرورة فى القاهرة ·
- تصفية التنظيمات الحكومية الفوقية المتمثلة فى المجالس العليا المختلفة وتركيزها ضمن اطار موضوعى لوظيفة التخطيط والمتابعة مع الربط فى ذلك بين المستويين ، المركزى والاقليمى ·
- وضع ضوابط حاكمة وحاسمة للتضخم الوظيفى فى الجهاز الادارى المركزى والعمل على اعادة توزيع القوى العاملة بما يتوافق واحتياجات التشغيل الحقيقية ·
- وضع ضوابط حاكمة وحاسمة للانفاق فى الجهاز الادارى المركزى وترشيد أسلوب اعداد الموازنات وتنفيذ البرامج الجارية والاستثمارية ·
- تطوير نظم العمل الأساسية فى المجالات المالية وشئون الأفراد والمشتريات والمخازن ونظم الحفظ والاحصاء ·

الحكم المحلى :

وتتجه الثورة الادارية الى تدعيم منطق الحكم المحلى وتهيئة المناخ الملائم لزيادة فعالية الأجهزة المحلية وذلك من خلال التركيز على ما يلى :

- منطق التقسيم الاقليمى للبلاد وانشاء الأقاليم الاقتصادية المتكاملة واتخاذها أساسا للتخطيط الاقليمى المتكامل والمتوازن ، ومن ثم تغيير أسلوب التخطيط القومى لتصبح الخطة القومية انعكاسا لاحتياجات وامكانيات الأقاليم الاقتصادية بدلا من أن تكون تجميعا لمشروعات انمائية متفرقة ·
- دعم الديمقراطية الادارية بالمحليات وذلك باشراك المنتفعين بالخدمات فى ادارة الوحدات القائمة على تقديمها واشراكهم أيضا فى تحمل مسئولياتها والرقابة على

تصرفاتها من خلال اتاحة فرص التملك ونشر مبدأ **ملكية الشعب** لوسائل الخدمات والمرافق المختلفة فى المحليات •

— توفير الخدمات المركزية للمحليات فى مجالات اعداد الأفراد وتطوير نظم العمل •

نظم التخطيط والمتابعة والمعلومات :

وتتجه الثورة الادارية الى بناء نظم متكاملة للتخطيط والمتابعة والمعلومات على المستوى القومى تتصل بها نظم مماثلة على المستويين القطاعى والاقليمى • ان تحقيق الثورة الادارية لن يتم فقط بالتغييرات الهيكلية أو التشريعية ، ولكنها تتوقف أيضا على توفر القدرة التخطيطية ، ودقة المتابعة وفعاليتهـا ، وتوفر المعلومات الصـحيحة فى التوقيت المناسب • والأساس فى هذا المحور هو ترشيد المتـاح من أجهـزة التخطيط والمتابعة والمعلومات وتطوير أعمالها بمـا يحقق المستهدف منها دون الالتجـاء الى استحداث أجهزة جديدة •

البشـــر :

وهم دعامة العمـل ومصـدر الكفـاءة الحقيقية • وقد كانت شئون الأفـراد ونظم التوظف وأساليب معـاملة القوى العـاملة هى دائما من المنعطفات الرئيسـية التى تحطمت عليها جهود سابقة للاصلاح أو الثورة الادارية • ففى هذا الميدان اختلطت دائما المعايير الادارية الاقتصادية السليمة بالاعتبارات الاجتماعية والانسانية المجردة وأخضعت جميعا لما يسمى « بالاعتبـارات السياسية » وقد أفرزت هـذه التداخلات والتأثيرات موقفا صعبا يتمثل فى تضخم وظيفى واضح فى الجهاز الادارى بالـدولة خاصة فى الوظائف الدنيا غير المنتجة ، والتزام بتشغيل الخريجين واجراءات مصطنعة متكررة لاصلاح الظروف الاقتصادية للعاملين بتطبيق قوانيـن الرسوب والاصـلاح الوظيفى وأكثر من ذلك فقد تعطلت الى حد كبير القدرة على العقاب والردع ، ومن ثم انتشرت مظاهر التسيب والانحراف •

لذلك فان تقويم الدعامة البشرية للعمل يعتبر محورا حيويا لنجاح الثورة الادارية لا نبالغ اذا اعتبرناه « المحور الحقيقى » وهنـا لابد من مواجهـة التحديات الآتية بكل الحسم :

— الغاء أسلوب التوزيع الجغرافى للخريجين على وزارات وهيئات الدولة والالتزام بالمنطق الادارى السليم فى تحديد الاحتياجات الوظيفية وتخطيط مصـادر القوى العاملة وتطبيق نظم الاختيار العلمية مع تحميـل الادارة المختصة بكل المسـئولية فى عملية الاختيار ، ومن ثم منحها صلاحية اتخاذ القرار •

— تطبيق نظام جرىء للتقاعد المبكر يمكن من خلاله تخليص الجهاز الادارى للدولة (المركزى والمحلى) من العمالة الزائدة خاصة فى الوظائف العليا والمتوسطة مع عدم الاضرار بالحقوق الاقتصادية للعاملين •

— تصفية العمالة الزائدة فى أعمال الخدمة المعاونة والوظائف غير المنتجة ووضـع نظم قومية لاعادة التدريب لاكساب هؤلاء الأفراد المهارات اللازمة لسوق العمل •

— تعديل التشريع بحيث يكون للسلطة الادارية المختصة حق توقيع الجزاءات الرادعة مع توفير ضمانات التظلم للأفراد ٠

— اطلاق نظم الحوافز الايجابية وربطها بالانتاجية ٠

— الامتناع عن أسلوب مد الخدمة بعد الاحالة للتقاعد ، والتعيين فى وظائف مستشارين بعد اقصاء الفرد عن موقع ثبت فشله فيه ٠

محاور الحركة السريعة للثورة الادارية :

وتتمثل فى بعض المواقع والمجالات التى تعانى من اختناقات أو تسبب مشكلات يمكن التعامل معها بسرعة لاحداث تحسين نسبى واضح ، وبحيث تسهم هذه التحسينات النسبية فى تهيئة المناخ لاحداث الثورة الادارية فى المحاور الرئيسية السابق ذكرها ٠ وأهم محاور الحركة السريعة التى يجب التعامل معها ما يلى :

— تيسير الاجراءات الادارية وتطوير نظم التعامل فيما يتعلق بعمليات الاستثمار العربى والأجنبى ومشروعات الانفتاح الاقتصادى ٠

— تحريك الطاقات العاطلة فى القطاع العام ووحدات الانتاج والخدمات الحكومية ٠

— تصفية المخزون السلعى الراكد فى القطاع العام ووحدات الانتاج والخدمات الحكومية ٠

— مراجعة مواقف المشروعات تحت الانشاء المتوقف العمل بها والتركيز على انهائها وادخالها فى مجال التشغيل المنتج ٠

— مراجعة مواقف الأجهزة واللجان غير الفعالة وتصفية مواقفها ودعم الصالح منها واعادته الى التشغيل الفعال ٠

— تبسيط اجراءات التعامل الجماهيرى فى مواقع الخدمات والانتاج ٠

وسائل الثورة الادارية :

تعتمد الاستراتيجية المقترحة للثورة الادارية الوسائل الرئيسية الآتية :

● التغيير الهيكلى للوحدات الادارية بكل أبعاده المحتملة من التوسع والانكماش والدمج والالغاء ، أو نقل التبعية ٠

● التطوير التشريعى بكل ما يحتمله من اصدار تشريعات جديدة أو تعديل تشريعات قائمة أو تطوير فى القرارات والتعليمات ٠

- التغيير الاجرائى بتبسيط الاجراءات وتعديل مسار الخطوات التنفيذية للمعـــاملات المختلفة ٠

- التغيير فى الأفراد سواء على مستوى القيادات او المستويات التنفيذية المختلفـة بكل أبعاده المحتملة سواء بالنقل أو انهاء الخدمة أو باعادة التدريب أو بتقـــديم المكافآت والحوافز ٠ ان التغيير البشرى يستهدف ـ تطوير أنماط السلوك للعاملين فى الحقل الادارى بالدولة وهــذا يستلزم استخدام الحوافز الايجـابية والسلبية واحكام الرقابة والحسم فى المكافأة عند الاجادة والعقاب عند الخطأ والانحراف ٠

- التغيير المادى بما يتضمنه من تحسين الامكانات المتـــاحة للعمل وتطوير الأبنيـة والمعدات وتغيير المواقع المكانية وتعديل أوقات العمل ٠

تنظيم الأجهزة الفنية والادارية على المستوى المحلى كمدخل للثورة الادارية (١) :

اذا كان عام ١٩٦٠ يمثل منعطفا بالنسبة لتطور نظام الحكم المحلى فى مصر فان عام ١٩٧٩ يمثل علامة بارزة على نفس الدرب ، وبين هذين التاريخين حدثت تعديلات جزئية فى القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، وصدر القرار بقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ والقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ وأخيرا القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ٠

فقد نصت اللائحة التنفيذية للقــانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن نظام الحــكم المحلى بأن تضع كل محافظة هياكل تنظيمية لهــا على أساس الهيــكل التنظيمى المحلى الذى تقره اللجنة الوزارية للحكم المحلى (مجلس المحافظين) بناء على اقتراح الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بعد أخذ رأى الوزارات المختصة ٠ كما تضع جدولا وظيفيا لوظائف وحدات الحكم المحلى بها فى نطاق المحافظة ٠ وتعتمد كافة الهياكل التنظيمية وجداول الوظائف من المحافظ المختص بعد أخذ رأى الوزارات المختصة على التعــديلات التى تدخل على الهيكل التنظيمى النمطى ، وتتفق مع ظروف المحافظة ٠

ومن هذا المنطلق قام الجهــاز المركزى للتنظيم والادارة بدراسة تنظيمية شاملة لوحدات الحكم المحلى بكافة مستوياتها وتقسيماتها التنظيمية من مستوى المحافظة الى مستوى القرية ، وتوصل الى مجموعة الهياكل التنظيمية الموضحة بالأشكال المرفقة ٠

وقد استهدف هذا التنظيم أن يرسخ فى الأذهان أن مديريات الخــدمات المختلفة ما هى الا أجهزة تنفيذية محلية تحت اشراف منسق عام هو المحافظ ورؤساء الوحدات

---

(١) من دراسة أعدها الجهاز المركزى للتنظيم والادارة قدمت الى مؤتمر « الحكم المحلى والتنمية المحلية والاقليمية » الذى نظمه مركز بحوث التنمية والتخطيط التكنولوجى بجامعة القاهرة فى محافظة الفيوم فى يناير ١٩٨٠ ٠

المحلية والوصول الى مفهوم محدد للموظف المحلى وتبعيته وولائه ، وتحديد علاقات رأسية وأفقية واضحة بين المجلس المحلى والمجلس التنفيذى ومديريات الخدمات ، والوزارات المعنية بشئون هذه المرافق ·

مداخل وبدائل تنظيم الأجهزة المحلية :

يعتبر المدخل السليم لتنظيم أجهزة العمليات هو أن تتم عملية التنظيم فى ظل التنظيم العام للجهاز الادارى للدولة ، وهو السبيل الطبيعى لدولة مثل جمهورية مصر العربية لأسباب عديدة أهمها الخلفية التاريخية لارتباط الأجهزة المحلية بالوزارات المركزية ، واشتراك كلا النوعين فى أداء وظائف وأعمال واحدة فى ظل سياسة عامة للدولة ، وأن لكل منها دورا محددا فى أداء كل وظيفة ، وان اختلف موقعه فضلا عن اتباع أسلوب التخطيط القومى الشامل وأثره فى تحقيق التكامل الادارى بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية فى أداء الوظائف العامة للدولة وتحقيق أهداف التنمية الشاملة ·

الا أن هذا المدخل له معارضوه الذين يرون أن به عيوبا خطيرة تؤثر على سلامة واستقلالية السلطات المحلية ، ففى رأيهم أن تلك التبعية وذلك الارتباط يكرس تلك العلاقة الوثيقة بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية ، والتى حاول القانون الأخير والذى سبقه القضاء عليها حتى تظهر شخصية المحليات ويتأكد استقلالها ، ويبعد الوزارات عن ممارسة الوظائف والاختصاصات التنفيذية ، أو أن تتدخل فى شئون السلطات المحلية · هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فانهم يرون أن انعكاس التنظيم الادارى للمستوى المركزى على المحليات ترف لا يتفق مع ما تسعى اليه السلطات المحلية من تحقيق كفاءة واقتصادية أداء الخدمات والوظائف الموكولة اليها · اذ لا معنى لوجود ما يربو على أو ما يزيد عن ٢٥ مديرية فى محافظة مثل العاصمة ، ووجود مثيل لها فى محافظة أخرى فى أعالى صعيد مصر أو على حدودها الصحراوية · ليس هذا فقط فقد يكون النشاط الزراعى فى محافظة ما هو النشاط الرئيسى مما يحتم أن يتولى هذا النشاط جهاز على مستوى المديرية بينما فى محافظة أخرى قد لا يتعدى هذا النشاط مجرد تقسيم تنظيمى فرعى من أحد الأجهزة · كذلك فان هذا المدخل التنظيمى سوف يحقق وفرا كبيرا فى الأجهزة المعاونة (المالية والادارية) للأنشطة الرئيسية والتى يحتاج اليها كل نشاط ·

ولكن هذا المدخل له عيوبه ومحاذيره ، ولعل أهمها هو صعوبة الاتصال نتيجة لعدم وضوح خطوطه وقنواته بين الجهاز المحلى القائم على المرفق والوزارة المركزية التى كفل لها القانون حق الاشراف الفنى ، أو حدوث اضطراب فى العلاقات قد تصل الى حالة من الفوضى · كذلك فان خبراء هذا المدخل لابد وأن يضعوا فى اعتبارهم المقاومة العنيفة التى سيواجهها مثل هذا الاتجاه : ويعملون على وضع خطة للتصدى له ، فلا شك أن مثل هذا الاتجاه سوف يقوض أوضاعا مستقرة لعدة سنوات ، ويهدم رئاسات قائمة لفترات طويلة وقد يعتبره الكثيرون عملية موجهة ضد حصولهم على الترقيات أو الدرجات المالية التى يستحقونها ·

يبدو أننا بحاجة الى التمسك بالبديل الأول على أساس أنه أكثر سلامة ، الا أنه ينبغى فى نفس الوقت العمل على تقليل عيوبه ومساوئه الى أدنى حد ممكن ، والاستفادة من مزايا البديل الثانى بأقصى قـدر ممكن عن طريق وضع تنظيم لكل وحـدة محلية فى ضوء ظروفها الاقتصادية والاجتماعية والبعد عن النمطية ٠

ثمة موضـــوع آخر يفـرض نفسه فى هـذا المجـال ، ألا وهو موضوع الأقاليم الاقتصادية التى نص قانون الخطة على انشائها وما يترتب على ذلك من ادخال موضوع وأسلوب التخطيط الاقليمى ، وأثر ذلك على تنظيم الوزارات المركزية والأجهزة المحلية المختلفة ٠ ومع تطبيق أسلوب التخطيط الاقليمى الذى أصبح حقيقة واقعة فى القـانون الجديد ، فانه يثير موضوعا قديما سبقت اثارته من قبل ، وهو تنظيم الوزارات المركزية على شكل مناطق جغرافية اقليمية ، ويضم كل قطاع الوظائف النوعية المختلفة مع وجود أجهزة مركزية للتخطيط الوظيفى النوعى على مستوى الدولة كلها ٠

المحافظ

المديرية المالية
مديرية التنظيم والادارة
مديرية التربية والتعليم
مديرية الشئون الصحية
مديرية الاسكان والتعمير
مديرية الشئون الاجتماعية
مديرية التموين
مديرية التجارة الداخلية
ديوان عام المحافظة
مديرية الزراعة
مديرية القوى العاملة
مديرية الثقافة
مديرية رعاية الشباب والرياضة
مديرية الاوقاف
شئون الضرائب العقارية
الطرق والكبارى

رئيس المركز

ادارة التربية والتعليم
ادارة الشئون الصحية
ادارة الاسكان والتعمير
ادارة الشئون الاجتماعية
ادارة التموين
ادارة التجارة الداخلية
ديوان المركز
منطقة مكتب عمل
ادارة رعاية الشباب
الضرائب العقارية
الطرق والكبارى
ادارة الزراعة

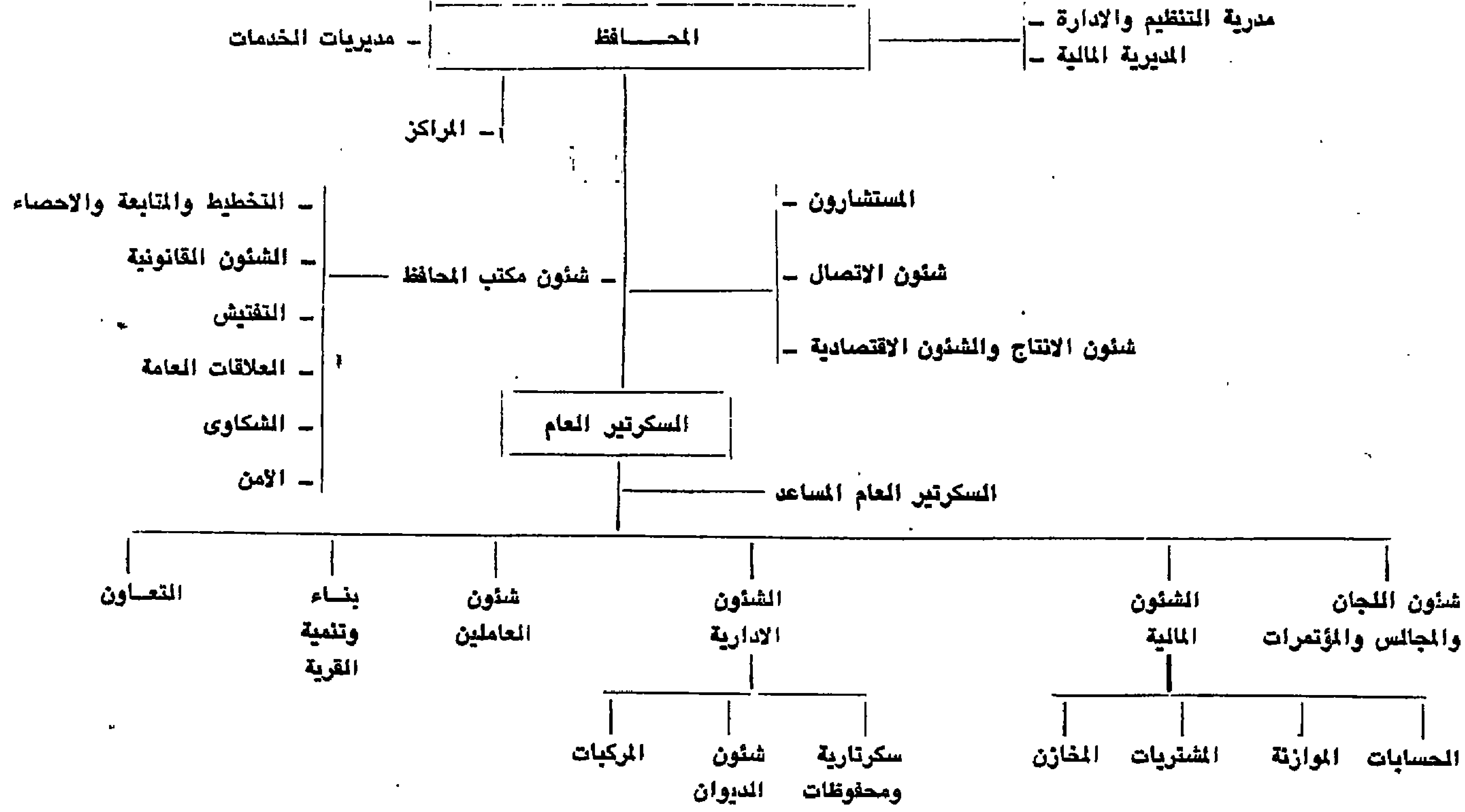
رئيس المدينة

الشئون التعليمية
الشئون الصحية
وحدة الشئون الاجتماعية
ديوان المدينة
الشئون الزراعية
رعاية الشباب
الضرائب العقارية
الطرق والكبارى
التموين

رئيس القرية

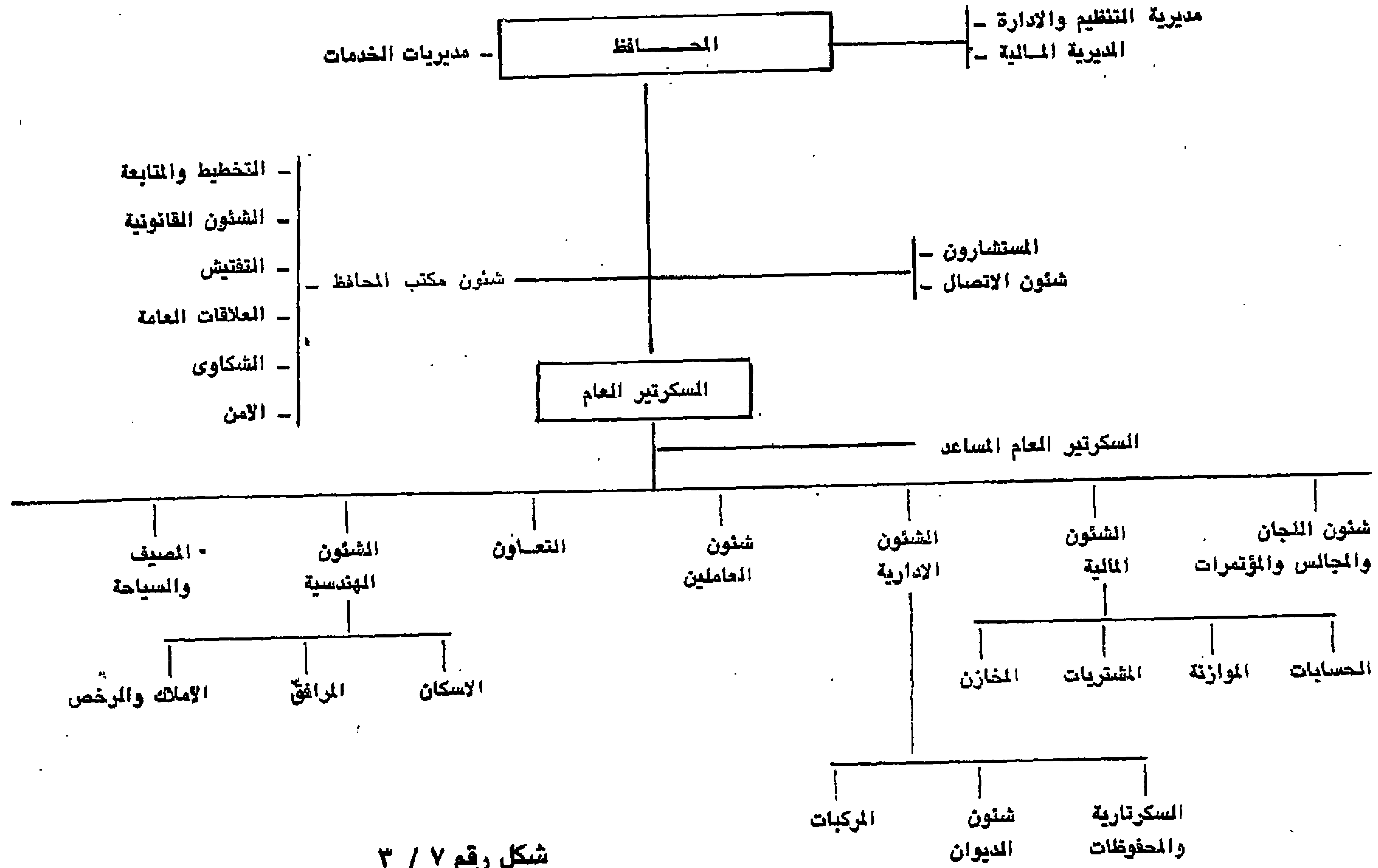
ديوان القرية
الشئون التعليمية
الوحدة الصحية
الوحدة الاجتماعية
الشئون البيطرية
الشئون الزراعية

شكل رقم ٧ / ١



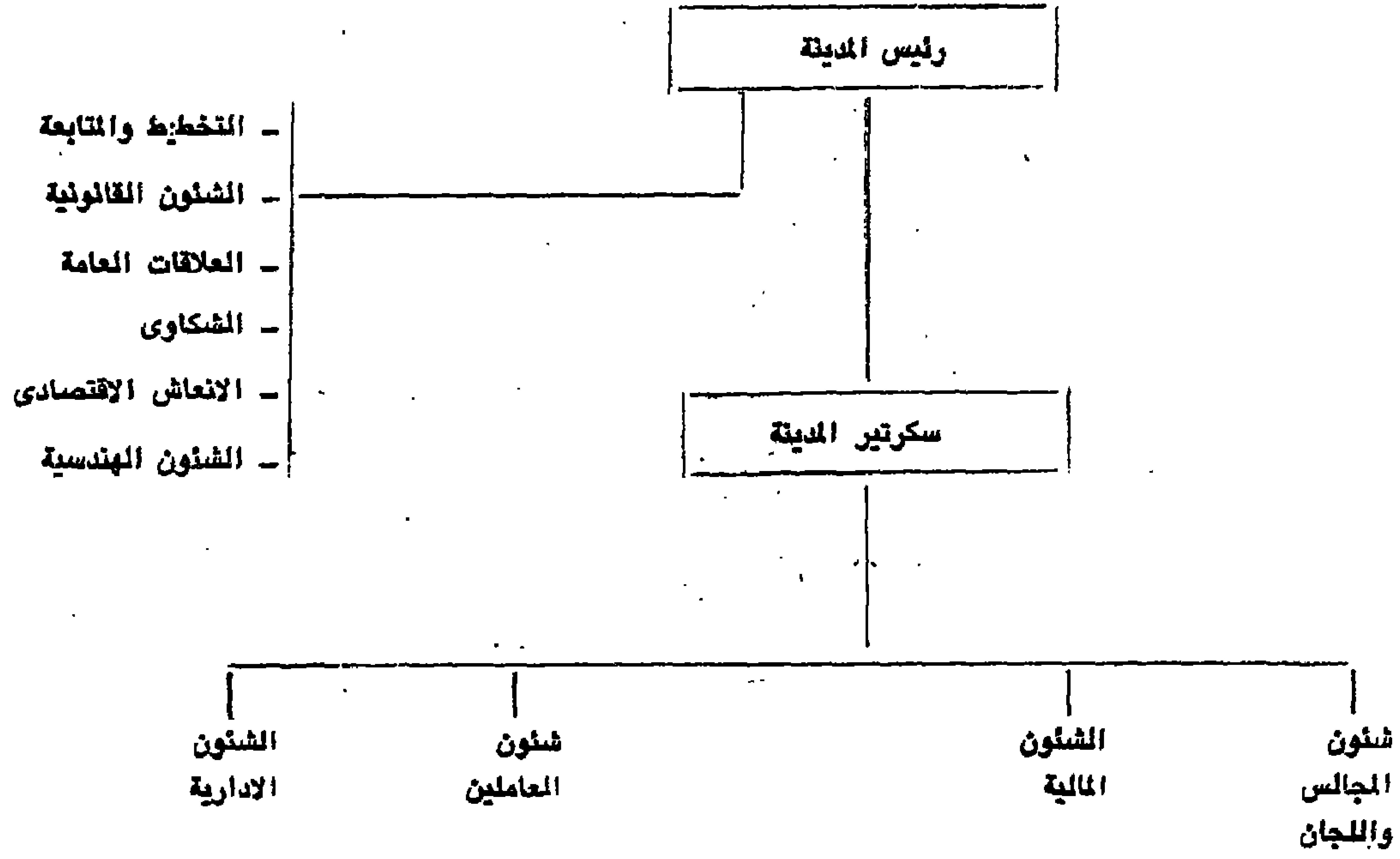
شكل رقم ٧ / ٢

تنظيم ديوان عام محـــافظة



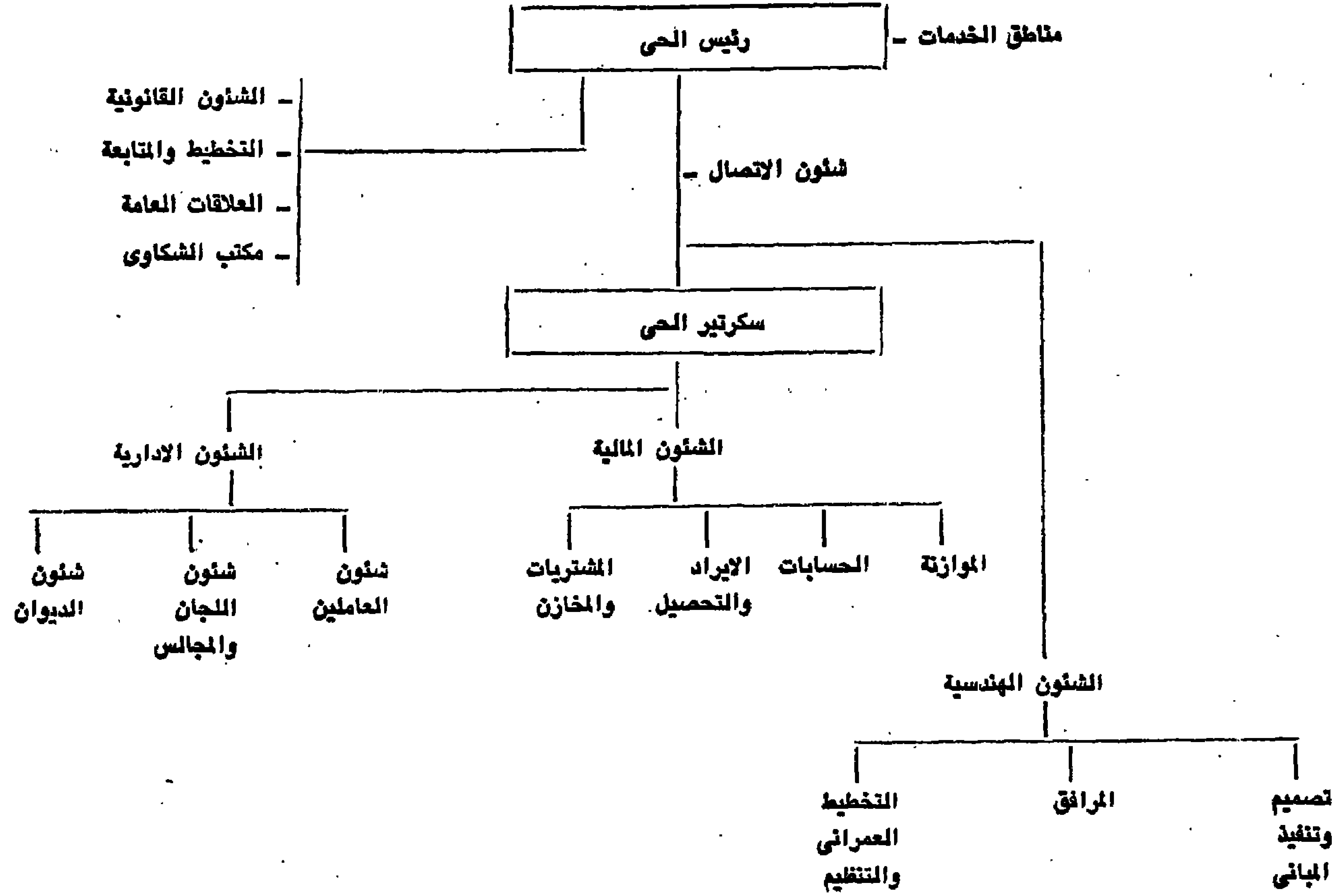
شكل رقم ٧ / ٣

هيكل تنظيمي لديوان عام محافظة ذات مدينة واحدة

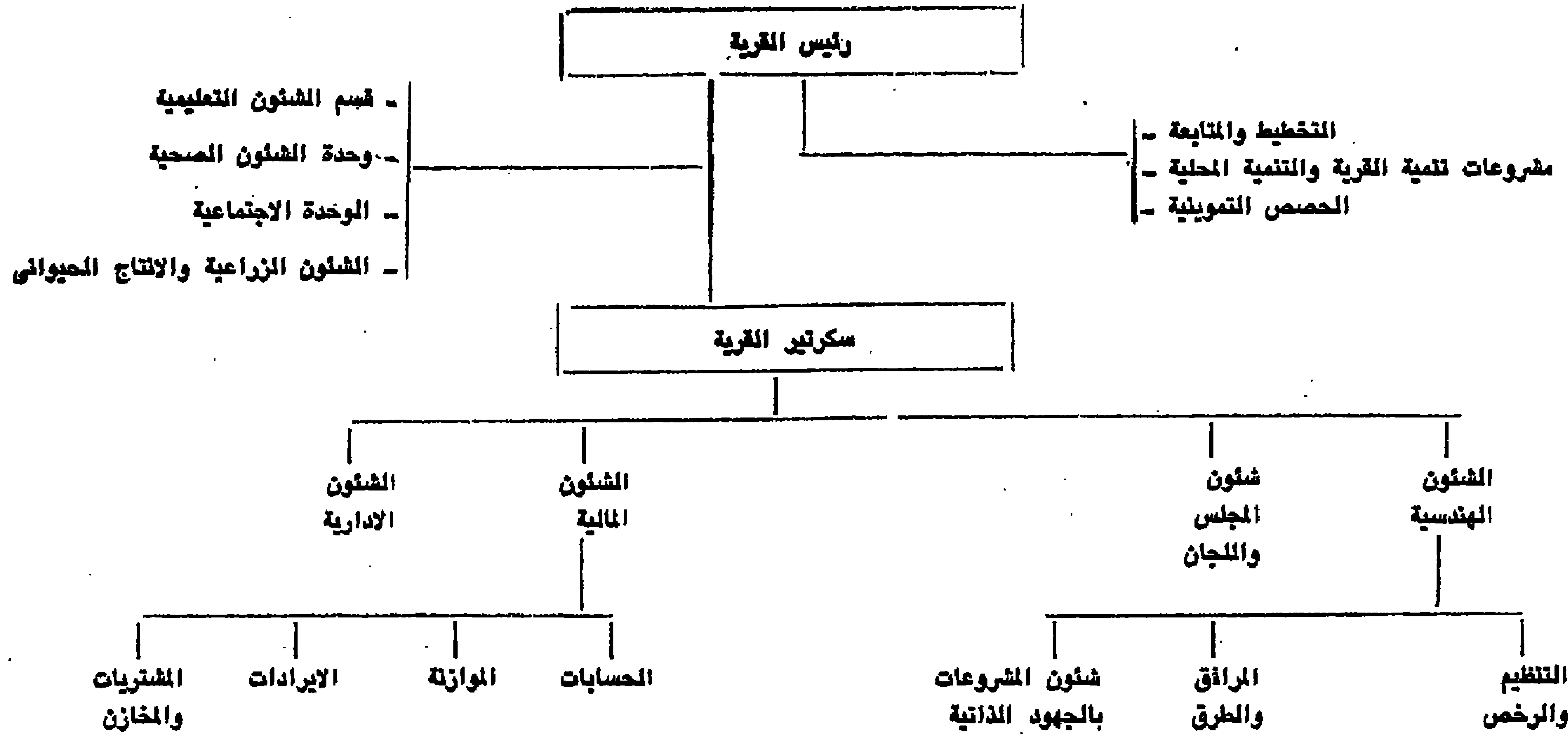


شكل رقم ٧ / ٤

هيكل تنظيمى للمدينـــة



شكل رقم ٧ / ٥
الهيكل التنظيمى للحى



شكل رقم ٧ / ٦

هيكل تنظيمي للقـــرية

رابعا ـ علاقات وحدات الحكم ودورها فى التنمية :

العلاقات بين وحدات الحكم المحلى :

يختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بالنسبة للمجالس الشعبية الاخرى في نطاق المحافظة ، وكذلك المجلس الشعبى المحلى للمركز بالنسبة للمجالس المحلية للمدن والقرى الواقعة فى نطاق المركز ، والمجلس الشعبى للمدينة بالنسبة لمجالس الأحياء بالرقابة والاشراف عليها والتنسيق بينها ٠

وقد اجاز القانون الجديد أن يكون من اختصاص المجالس الشعبية المحلية للمحافظات الموافقة على انشاء مناطق حرة أو شركات استثمار مشتركة مع رأس مال عربى أو أجنبى بعد موافقة الهيئة العامة للاستثمار (★) ٠

العلاقات بين وحدات الحكم المحلى والجهات الأخرى :

نص القرار بقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ ومن بعده القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، والقرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على كيفية التنسيق بين وحدات الحكم المحلى ، والوحدات الاقتصادية فى نطاقها ، وذلك عن طريق انشاء لجان الخدمات بالمناطق الصناعية تتولى العمل على توفير الخدمات اللازمة بالمناطق العمالية والاشراف على تنفيذ مقترحات الاصلاح والتنمية بالمنطقة ٠

أما المجالس الشعبية المحلية فانها لم تخرج عن كونها قطاعا من الجهاز الادارى العام للدولة تعهد الى ممثلى المواطنين فيه الاضطلاع بمرافقهم المحلية على أن يكون اضطلاعهم بهذه المرافق فى نطاق السياسة العامة ، وقد نظم القانون احكام الاتصال بين السلطة المركزية والمجالس المحلية على نحو يحقق للأخيرة حرية العمل فى النهوض بمرافق الوحدات المحلية ويحقق للأولى الضمانات التى تكفل سير المجالس فى مباشرة اختصاصاتها فى نطاق السياسة العامة للدولة ، وفى حدود المصلحة العامة ٠

فى ضوء ما تقدم فأنه من حق الوزراء كل فى نطاق اختصاص وزارته ما يلى :

— أبلاغ المحافظات بالخطة العامة للدولة ، ومتابعة تنفيذها من الناحية الفنية ، وكذلك أبلاغ الوحدات المحلية بما يراه من ارشادات وتوجيهات فنية تؤدى الى حسن سير الخدمات فى المرافق العامة بما يتفق مع السياسة العامة للدولة وخاصة

(★) فى تصريح للسيد وزير الدولة للتعاون الاقتصادى (أهرام الجمعة ٢٦ أكتوبر ١٩٧٩) أن محافظات القاهرة والاسكندرية استأثرت بمعظم مشروعات الانفتاح الاقتصادى نتيجة لتوفر الأيدى العاملة فيهما وكذلك الخدمات الأساسية مما يزيد مشكلة تضخم المشروعات والمشكلات فى القاهرة والاسكندرية ولا يحقق انتشار المشروعات على طول الوطن كله ٠

فيما يتعلق بالسياسة الزراعية والتركيب المحصولى وشئون التموين وتسعير السلع ·

— وضع خطة سنوية بالاتفاق مع المحافظين المعنيين لتوزيع وتنسيق العمالة الفنية بين المحافظات وفق احتياجاتها ، وتبليغ هذه الخطة الى المحافظين لاتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذها ·

— المساهمة مع الوحدات المحلية فى الاعمال والمشروعات الداخلة فى اختصاص هذه الوحدات بعد الاتفاق معها ·

— تتولى كل من وزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات طبقا لقانون الموازنة العامة ، وقانون الجهاز المركزى للمحاسبات مراجعة حسابات الوحدات المحلية بالنسبة لايراداتها ومصروفاتها كما يتولى مجلس الدولة الافتاء فى الموضوعات القانونية المتعلقة بوحدات الحكم المحلى ·

مجلس المحافظين :

كانت القوانين التى تعاقبت خاصة بنظم الحكم المحلى منذ عام ١٩٦٠ حتى آخر القوانين (٤٣ لسنة ١٩٧٩) تنص على انشاء لجنة وزارية للحكم المحلى ، تشكل من جميع الوزراء الذين يشرفون على مرافق لها صلة بالحكم المحلى لكى تكون بمثابة اللجنة القيادية والتوجيهية للنظام ، ذلك لأن النظام بحاجة الى مراجعة مستمرة فى ضوء التطورات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التى تتعرض لها الدولة وكانت أهم الاختصاصات التى تتولاها هذه اللجنة :

— اقتراح تطوير النظام فى ضوء الأحداث المتغيرة ، والتطورات المتلاحقة ·

— مواجهة المشاكل المشتركة التى قد تحدث بين المجالس فيما بينها أو بينها وبين الحكومة المركزية وتضع لها الحلول الجذرية ·

— اقتراح الوسائل الكفيلة بتنشيط عمل المجالس المحلية ، وتزويدها بما يلزمها من أموال أو فنيين أو أى مساعدات أخرى ·

— عرض جميع التشريعات واللوائح والقرارات الكبرى الخاصة بالمجالس الشعبية المحلية قبل اعتمادها من السلطات المختصة ·

— عرض ميزانيات وحدات الحكم المحلى على هذه اللجنة للتنسيق بينها قبل عرضها على الجهة التى تملك اعتمادها ·

وقد ألغيت اللجنة الوزارية للحكم المحلى بمقتضى القانون الجديد ــ الذى استبدل بها مجلس المحافظين برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية الوزير المختص بالحكم المحلى وجميع المحافظين ·

والحكمة من ضم جميع المحافظين الى هذا المجلس ـ كما جاء فى مذكرة القانون الايضاحية ـ هو السماح لهم جميعاً بمناقشة الأمور المتعلقة بنظام الحكم المحلى ، وان كنا نرى أن الحكمة الأساسية من وجود اللجنة الوزارية للحكم المحلى هو التنسيق بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية ، والعمل على مواجهة المشاكل المشتركة لوحدات الحكم المحلى ، وأن تكون هذه اللجنة بمثابة حمـــاية لنظام الحكم المحلى ضـــد أى محاولة مركزية للتقليل من الاستقلال واختصاصات وحدات الحكم المحلى ، فضلا عن كونها أداة لتطوير النظام ٠

وقد احتفظ القانون الجـديد لمجلس المحافظين بالعـديد من اختصاصات اللجنة الوزارية للحكم المحلى ، وحرمها كذلك من العديد من الاختصاصـات الجوهرية التى كانت تمارسها واضاف الى اختصاص مجلس المحافظين اختصاص جديد ، وهو تقييم اداء المحافظات لأعمالها ومدى تحقيقها للأهداف المقررة ٠

الحكم المحلى والتنمية :

تختص وحدات الحكم المحلى للمراكز والأحياء والقرى باقتراح مشروعات خطة التنمية الخاصة بها ، ويختص المجلس الشعبى المحلى للمحـافظة باقرار مشروعـات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمحافظة وفق السياسة العامة للدولة وفى اطار الخطة العامة ٠

كما تقوم الاجهزة المحلية للتخطيط بمعاونة الوحدات المحلية فى وضع مشروعات خطط التنمية بهـا بمـا يحقق حسن استغـلال الامكانيات المتاحة للوفاء باحتياجـات الجماهير ، وتحقيق التنمية الاقتصادية والأجتماعية وعليهـا فى سبيل ذلك دراسـة امكانيات المجتمع المحلى وكشف الفرص الاستثمارية بكل وحدة واقتراح توزيع الموارد على الاحتياجات المحلية حسب أولوياتها الفعلية ٠

وقد نص القـانون على أن تنشأ بكل محـافظة ادارة للتخطيط والمتابعة تبـاشر الاختصاصات التالية :

- ابلاغ مضمون توجيهات السياسة العامة للدولة والخطوط الرئيسية لخطة التنمية العامة لها الى الوحدات المحلية بدائرة المحافظة ٠
- الاشتراك مع هيئة التخطيط الاقليمى والوزارات المختصة فى دراسة مشروعـات الخطط المقدمة من الوحدات المحلية بدائرة المحافظة واجراء التنسيق والتكامل بين مختلف القطاعات بالمحافظة لاعداد مشروع الخطة وعرضه على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة ٠
- الاشراف على تنفيذ الخطة المحلية المعتمدة فى نطاق المحافظة ومتابعة تنفيذها ٠

- معاونة الوحدات المحلية واجهزتها المختصة فى ايجاد الحل المناسب للمشاكل التى تعترض تنفيذ الخطة وازالة معوقاتها ٠

- عرض تقارير شهرية على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بنتيجة متابعتها لتنفيذ الخطة تتضمن كافة التفصيلات المتعلقة بتنفيذ الخطة مدعمة بالبيانات الاحصائية لما تم تنفيذه والمبالغ التى انفقت فى هذا الشأن ٠

هذا ويراعى عند وضع خطط التنمية للوحدات المحلية ما يأتى :

- تحدد كل وحدة محلية احتياجاتها بحسب الأولويات المدروسة وتجميعها وتنسيقها فى مشروع خطة محلية ٠

- يتولى رئيس الوحدة المحلية عرض مشروع الخطة على المجلس المحلى المختص لاقراره ثم يرفع الى المحافظة قبل بدء السنة المالية بخمسة أشهر على الأقل لدراسته واجراء التنسيق والتكامل بين مختلف القطاعات بالمحافظة ٠

- يعد مشروع الخطة السنوية ويتولى المحافظ عرضه على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة واللجنة العليا للتخطيط الاقليمى لاقراره قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر ٠

- يتولى وزير التخطيط بالاتفاق مع الوزير المختص بالحكم المحلى والوزراء المختصين الربط والتنسيق بين هذه الخطط والخطة العامة للدولة تمهيدا لعرضها على مجلس المحافظين ٠

وقد تضمن القانون الجديد للحكم المحلى النص على تقسيم جمهورية مصر العربية الى اقاليم اقتصادية يضم كل منها محافظة أو اكثر ويكون لكل اقليم عاصمة وذلك على النحو الذى يصدر به قرار من رئيس الجمهورية ، وقد صدر قرار رئيس الجمهورية بتقسيم مصر الى ثمان اقاليم ٠

وقد انشىء بكل اقليم اقتصادى لجنة عليا للتخطيط الاقليمى برئاسة محافظ عاصمة الاقليم وعضوية كل من :

- محافظى المحافظات المكونة للأقليم ٠

- رؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات المكونة للأقليم ٠

- رئيس هيئة التخطيط الاقليمى امينا عاما للجنة ٠

- ممثلى الوزارات المختصة ويصدر باختيار كل منهم قرار من الوزير المختص ٠

وتختص هذه اللجنة بما يلى :

- التنسيق بين خطط المحافظات واقرار الاولويات التى تقترحها هيئة التخطيط الاقليمى والتى تتخذ أساسا فى وضع بدائل لخطة الاقليم وذلك على ضوء الموارد المتاحة محليا ومركزيا .

- النظر فى التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطة ودراسة التعديلات التى تقترحها هيئة التخطيط الاقليمى فى الخطة وفقا للظروف التى تواجه تنفيذها ويعرض ما تصدره اللجنة من توصيات على مجلس المحافظين .

كما نص القانون على أن تنشىء بكل من الأقاليم الاقتصادية هيئة للتخطيط الاقليمى تتبع وزير التخطيط ويصدر بتنظيمها وتحديد العلاقة بينها وبين ادارات التخطيط والمتابعة بالمحافظات قرار من وزير التخطيط بالاتفاق مع محافظ الاقليم

وتختص الهيئة بالآتى :

- القيام بالبحوث والدراسات اللازمة لتحديد امكانيات وموارد الاقليم الطبيعية والبشرية ووسائل تطويرها واستخداماتها المثلى ، واقتراح المشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للاقليم .

- القيام باعداد الأجهزة الفنية اللازمة للقيام بالدراسات والبحوث وأعمال التخطيط على مستوى الاقليم .

ويتضح من تشكيل اللجنة العليا أن هناك ممثلين من الوزارات المختصة فى اللجنة دون تحديد . هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فانه لاختيار هؤلاء الممثلين ينبغى أن تعيد الوزارات تنظيم أجهزتها المركزية لكى تخدم الأقاليم الثمانية وبالتالى يكون لهذا التمثيل معنى وفائدة .

وبذلك فان الاختصاص الأصيل للجنة العليا للتخطيط الاقليمى هو التنسيق بين خطط المحافظات ، ورأيها استشارى اذ أن الرأى النهائى معقود لمجلس المحافظين فى ضوء الغرض الذى يقوم به وزير التخطيط والوزير المختص بالحكم المحلى . أما اختصاص هيئة التخطيط الاقليمى فهو قاصر على البحوث والدراسات واقتراح المشروعات اللازمة لتنمية الاقليم واعداد الأجهزة الفنية اللازمة لهذه العملية ، وواضح ان هذه الاختصاصات تفتقد الى التحديد الحاسم لدور الهيئة سواء بالنسبة لاعداد الخطط المحلية ودراستها كما أن اعداد الأجهزة عملية ينوء بها كاهل هذه الهيئات .

الباب الثالث

الوظائف الرئيسية
للادارة العـامة

مقـدمة :

تتولى الادارة العامة فى المجتمع الحديث وظائف هامة تعم آثارها مختلف قطاعات الدولة وتصل بتأثيرها الى كل مجالات الحياة الاقتصـادية والاجتماعية والثقـافية • وبقدر كفاءة وحدات الادارة العامة فى أداء وظائفها الرئيسية كلمـا كانت معـدلات الانجاز أعلى فى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتمـاعية ، ومن ثم كلمـا اصبحت مستويات الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية أفضل لجموع المواطنين •

ومن المفيد حين تحليل وظائف الادارة العـامة أن نتبين الاتصال والعـلاقة بين مستويات تأدية الوظيفة • فالادارة العـامة تعنى بالمستوى القومى من خـلال أنشطة الحكومة المركزية ، كما تعنى بالمستوى الاقليمى والمحلى من خـلال أنشطة المحليات ، وتصل بتأثيرها الى مستوى الوحدات الانتاجية والخدمية المتخصصة فى خلال جهود وأنشطة وحدات القطاع العام •

وسوف نعرض فى هذا الباب لبعض الوظائف الأساسية التى تمارسها وحـدات الادارة العامة بالتركيز على ما تقوم به الحكومة المركزية ومع التطبيق على الأوضاع المصرية •

الفصل التاسع

التخطيط القومى الشامل

اهتمت الدولة فى مصر بالتخطيط القومى الشـــامل باعتباره المدخـــل العلمى الطبيعى لتحقيق التنمية الاقتصـــادية والاجتماعية بمعـــدلات سريعة ومتواثبة تعوض ما تعرضت له البلاد من تخلف اقتصـــادى ومشكلات اجتماعية تراكمت فى ســـنوات ما قبل ثورة ١٩٥٢ · وسوف نعرض فى هذا الفصل للموضوعات التالية :

- المفهوم العلمى للتخطيط ·
- الاطار التشريعى للتخطيط فى مصر ·
- الاطار العام للخطة القومية ·

المفهوم العلمى للتخطيط :

يمكن تعريف التخطيط بأنه « تحديد الأهداف التى تسعى الدولة الى تحقيقها ، ورسم الخطط والبرامج الكفيلة بتحقيق تلك الأهداف أخـذا فى الاعتبـــار الامكانيات والقيود التى تفرضها ظروف الدولة والمناخ العام السائد محليا ودوليا » ·

من ذلك نرى أن التخطيط عملية شاملة ومستمرة تعتمد على توفر رؤية سياسية واضحة لأهداف المجتمع وقيمه وأولوياته ، كما تعتمد على تدفق منتظم من البيانات والمعلومات التى تصف بدقة الامكانيات والطاقات المتاحة للمجتمع من جانب ، والقيود أو المعوقات التى تعترضه من جانب آخر ·

ويمكن تصوير عملية التخطيط فى شكل دورة متجددة على النحو التالى :

- تحديد الأهداف القومية ·
- اعداد التقديرات والتنبؤات المستقبلة عن مختلف العناصر والمتغيرات المؤثرة على مستوى تحقيق الأهداف القومية ، سواء كانت متغيرات اقتصادية أو اجتمـــاعية أو سياسية ·
- تحديد الأنشطة والمهام اللازمة للانتقال بالمجتمع من الموقف السائد الى المســـتوى المستهدف اقتصاديا واجتماعيا ، ورسم السياسات والبرامج الواجب الالتزام بها فى أداء تلك الأنشطة ·

- ترتيب أولويات الانشطة وتوقيتاتها أخذا فى الاعتبار التداخل والتكامل بينهـــا والعلاقات المتبادلة ٠

- تحديد الامكانات والاستثمارات ومختلف الموارد اللازمة لتنفيذ الانشطة والعمــل على تدبيرها سواء من مصادر محلية أو أجنبية بطرق الاقتراض أو الحصول على المعونات ٠

- توقع المشكلات والمعوقات التى قد تعترض تنفيــذ الأنشطة وتحقيق الأهـــداف ، وتضمين الخطة الضمانات المناسبة لتلافى آثار تلك المعوقات (مثل مشكلة نقص العملات الأجنبية اللازمة لتمويل مشروعات التنمية) ٠

- اعداد الخطة المتكاملة التى تحقق التوازن بين الموارد القومية واستخداماتها فى مختلف المجالات بحسب الاولويات المقررة ٠

الاطار التشريعى للتخطيط فى مصر :

تبلور اهتمام الدولة فى مصر بقضية التخطيط القومى فى صدور قانون خاص يحدد أسلوب اعداد الخطة العامة ومتابعة تنفيذها ٠ ويقوم على هذه المسئولية أساسا وزارة التخطيط وهى احدى وحــدات الحكومة المركزية وتتصل بباقى وحــدات الادارة العامة من خلال ادارات التخطيط والمتــابعة فى مختلف الوزارات والهيئات العـــامة والمحافظات وشركات القطــاع العام ، اذ تعتبر تلك الأجهزة التخطيطية بمثــابة قنوات تنساب خلالها المعلومات عن مشروعات التنمية ومطالبها من هذه الوحدات المختلفة الى وزارة التخطيط لتنسيقها فى خطة متكاملة ، ثم تعود هــذه الخطة وتوجيهات تنفيــذها لتنتقل عبر ذات القنوات الى الوحدات المسئولة عن تنفيذها ٠

ونعرض فيما يلى نصوص القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ بشأن اعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها ، ثم نعقب عليه من حيث واقع التطبيق الفعلى :

قانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣

بشأن اعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها

باسم الشعب ·

رئيس الجمهورية ·

قرر مجلس الشعب القانون الآتى نصه ، وقد أصدرناه :

الفصل الأول

فى التخطيط الشامل للاقتصاد القومى

مادة ١ : يهدف التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية فى جمهورية مصر العربية الى رفع مستوى المعيشة وتذويب الفوارق بين الطبقات عن طريق زيادة الدخل القومى وتوسيع نطاق الخدمات وصولا الى مجتمع الكفاية والعدل ، وذلك وفق مبادىء الميثاق والدستور وبرنامج العمل الوطنى ·

مادة ٢ : تقوم الخطة القومية الشاملة على المبادىء الآتية :

١ ـ شمول الخطة ووحدتها بحيث يضمن لها استخدام جميع الموارد الوطنية المادية والطبيعية والبشرية بطريقة عملية وعلمية وانسانية ·

٢ ـ مركزية التخطيط مع ضمان أوسع مشاركة من وحدات الحكم المحلى ومن الوحدات الاقتصادية ومن الجماهير فى اعداد الخطة وفى تنفيذها وتحديد مسئوليات التنفيذ ·

٣ ـ سيطرة الشعب على كل أدوات الانتاج وعلى توجيه الفائض عن طريق تحمل القطاع العام للمسئولية عن خطة التنمية ، وضمان أن يؤدى القطاع الخاص دوره فى التنمية فى اطار الخطة دون انحراف أو استغلال ·

٤ ـ التوزيع الاقتصادى والادارى والجغرافى لمشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، بما يكفل خلق أقاليم اقتصادية الى جانب الوحدات الادارية المحلية ·

مادة ٣ : توضع خطة قومية عامة طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتقسم هذه الخطة الى مراحل زمنية متوسطة الأجل وتقسم هذه بدورها الى خطط سنوية تفصيلية تتوفر فيها المرونة اللازمة لمواجهة ما يستجد من تطورات خلال سنى الخطة ·

وتتضمن الخطط متوسطة الأجل والسنوية ، الخطط الاقليمية والمحلية بصورة تحقق ترابط وتناسق هذه الخطط فى اطار الخطة القومية العامة ·

مادة ٤ : تتحدد الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للخطة العامة طويلة الأجل والخطط المتوسطة الأجل والخطط السنوية فى اطار الأهداف العامة للدولة وفى ضوء تطور التغيرات الأساسية للاقتصاد القومى خلال سنوات الخطة · وتحدد هذه الأهداف على مستوى اجمالى الاقتصاد القومى وعلى مستوى القطاعات والأنشطة الرئيسية الاقتصادية والاجتماعية وكذلك على المستوى الاقليمى ·

مادة ٥ : تكون الخطة أساسا لمشروعات القوانين والقرارات التى تقررها السلطات العامة وتنفذ فى اطارها ·

ويكون للأحكام الواردة فى قانون الخطة الأولوية فى التطبيق على أى حكم يرد فى قانون آخر ·

ويراعى فى اعداد الموازنة العامة للدولة الالتزام بأهداف الخطة السنوية ·

ولا يجوز تعديل اعتمادات الاستخدامات الاستثمارية الواردة فى الموازنة العامة للدولة الا طبقا للقواعد التى يقررها مجلس الوزراء وبما لا يخل بالاولويات الواردة فى الخطة ·

مادة ٦ : لا يجوز الارتباط بأية مشروعات أو أعمال خاصة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية أو تمويلها أو تنفيذها بما يخالف الاطار العام المعتمد للخطة ·

الفصل الثانى

فى أقسام الخطة ومكوناتها

مادة ٧ : يراعى عند اعداد الخطة تقدير ما يلى :

أولا : الانتاج القومى كما وقيمة ، اجمالا وعلى مستوى القطاعات والأنشطة الرئيسية للاقتصاد القومى وموزعا ما بين القطاع العام والقطاع التعاونى والقطاع الخاص ، ومستلزمات تحقيق ذلك الانتاج والدخل القومى الناتج عنه ومكوناته ، على أن يتم التقييم بالأسعار الثابتة لسنة الاساس وبأسعار سنة الخطة ·

ثانيا : حجم قوة العمل والعمالة ، وحجم فرص العمل الجديدة مع بيان حجم الأجور ومتوسطها ومعدل نموها وانتاجية العامل وذلك على مستوى الاقتصاد القومى وعلى مستوى القطاعات والأنشطة الرئيسية ٠

ثالثا : اجمالى حجم الاستخدامات الاستثمارية اللازمة لتنفيذ المشروعات الجديدة وللاحلال والتجديد موزعة بين استثمار عينى وانفاق استثمارى ، والتكوين الرأسمالى موزعا بين الاستثمار الثابت والمتغير فى المخزون السلعى ، مع بيان استثمارات كل من القطاعات العام والتعاونى والخاص وتوزيعها بين مشروعات مختلف قطاعات وأنشطة الاقتصاد الرئيسية والبرنامج الزمنى لتنفيذها والانتاج والدخل المقدر منها ، وكذلك التوزيع الاقليمى للاستثمار ٠

رابعا : معدل نمو وحجم الاستهلاك العائلى موزعا بين الريف والحضر ووفقا للمجموعات السلعية ومقوما بكل من الأسعار الثابتة لسنة الأساس وأسعار سنة الخطة ، وكذلك معدل نمو وحجم الاستهلاك الجماعى الذى يمثل حجم الخدمات العامة ٠

خامسا : حجم المدخرات المحلية المتاحة للاستثمار على أساس التوازن الاقتصادى القائم فى الخطة ، وكذلك من مختلف الأوعية الادخارية والموارد الأجنبية المتاحة لتحقيق الأهداف الاستثمارية والجارية للخطة ٠

سادسا : الصادرات والواردات كما وقيمة بالأسعار الثابتة لسنة الأساس وبأسعار سنة الخطة موزعة وفقا للمناطق الجغرافية ودرجة التصنيع والقطاعات المصدرة والمستوردة ، وكذلك المتحصلات والمدفوعات لعوامل الانتاج المختلفة مع بيان الأرقام القياسية ونسب التبادل مع العالم الخارجى ٠

مادة ٨ : تحدد الخطة اتجاهات وأبعاد التوازن الاقتصادى فيما يتعلق بمعدل نمو الناتج المحلى الاجمالى وبمعدلات نمو القطاعات السلعية والتوزيعية والخدمية ، وكذلك معدل نمو العمالة والأجور والاستهلاك النهائى ومركز ميزان المدفوعات بما يكفل ترابط أهداف الخطة واستمرار نمو الاقتصاد وتطويره بالمعدلات المستهدفة مع المحافظة على المستوى العام للأسعار ٠

ويجب أن تراعى الخطة امكانيات التناسق والتعاون مع مختلف الدول العربية ٠

الفصل الثالث

فى اجراءات وضع الخطة واقرارها

مادة ٩ : تتولى وزارة التخطيط اعداد مشروع الاطار العام لخطة التنمية الطويلة والمتوسطة الأجل فى ضوء الأهداف العامة للدولة ، ويعرض هذا المشروع على مجلس الوزراء وعلى المؤتمر القومى العام للاتحاد الاشتراكى العربى ، ثم يحال الى مجلس الشعب لاقراره ٠ وتصدر بقانون ٠

مادة ١٠ : ترسل الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة والأجهزة المركزية والوحدات الاقليمية عن طريق الوزراء المختصين الى وزارتى التخطيط والمالية والاقتصاد والتجارة مشروعات خططها التى تحقق الأهداف المحددة لكل قطاع ونشاطه فى ضوء الاطار العام للخطة ، وكذلك مشروعات القطاع التعاونى والقطاع الخاص المقابل لنشاطها مرتبة وفقاً للأولويات التى تضعها وفى شكل خطط بديلة متكاملة ومتناسقة وفى حدود حجم الاستثمارات المخصصة لكل منها ·

ويحدد وزير التخطيط مواعيد ارسال مشروعات الخطط الطويلة والمتوسطة الأجل ومستوى التفصيل بها ، أما بالنسبة لمشروعات الخطط السنوية فتلتزم كل جهة بتقديمها فى موعد غايته منتصف يوليو من كل عام ·

وتتولى وزارة التخطيط دراسة الخطط المقترحة وتحليل اقتصاديات كل من المشروعات الواردة بها ومراجعة الدراسات المقدمة من جهات التنفيذ ، ويتم اختيار المشروعات التى تثبت صلاحيتها للتنفيذ من الناحية الاقتصادية لادراجها بالخطة مع بيان مقومات الخطة السنوية على أن يراعى فى ادراج هذه المشروعات التناسق والتكامل بينها بما يحقق أهداف الخطة ·

مادة ١١ : لوزير التخطيط أن يشكل بقرار منه وبالاتفاق مع جهات التنفيذ لجانا مشتركة من العاملين بالجهاز الادارى للحكومة والأجهزة المركزية والهيئات العامة والمؤسسات العامة ، تتولى تقديم البيانات والتقارير التى يتطلبها اعداد الخطة أو دراسة بعض المشاكل التخطيطية وبوجه عام القيام بما قد يعهد به اليها وزير التخطيط من أعمال ·

مادة ١٢ : يعرض مشروع الخطة السنوية مع مشروع الموازنة العامة للدولة على مجلس الوزراء تمهيدا لاحالته الى مجلس الشعب قبل ابتداء السنة المالية بشهرين لاقراره ، وتصدر بقانون ·

الفصل الرابع

فى تنفيذ الخطة ومتابعتها

مادة ١٣ : تلتزم جهات التنفيذ بالاطار المعتمد للخطة السنوية وأهدافها والوسائل المحددة بها وأن تقوم باعداد مشروعات القوانين والقرارات التى ستصدرها فى نطاق هذا الاطار ·

مادة ١٤ : على الجهاز الادارى للحكومة والأجهزة المركزية والهيئات والمؤسسات العامة والوحدات الاقليمية والمحلية ، كل فى حدود اختصاصه تنفيذ مشروعات وبرامج الخطة المعتمدة وفقا للتوقيت الزمنى المحدد لها والعمل على تحقيق الأهداف التى تضمنتها بالكامل ، وعلى هذه الجهات بصفة خاصة العمل على :

(أ) تنفيذ المشروعات الاستثمارية فى حدود التكاليف المقـدرة لها وعلى الوجه المحدد فى الخطة ؛

(ب) تحقيق أهداف الانتاج السـلعى والخـدمى كما ونوعا مع مراعاة المعـدلات الخاصة بمستلزمات الانتاج وتكاليفها ·

(ج) تحقيق أهداف الخطة ، بالنسبة للدخل المحلى وتوزيعه بين عوامل الانتـاج المختلفة وكذلك بالنسبة للعمالة وحجم الأجور ومتوسطها وانتاجية العامل ·

(د) ضبط الاستهلاك النهائى فى حدود الخطة ·

(هـ) تحقيق أهداف الصادرات والواردات الواردة بالخطة ·

(و) اصدار القرارات والتنظيمات واعداد الدراسات والتوصيات التى تؤدى الى قيام القطاع الخاص المقابل لنشاطها بما هو مقـدر له فى الخطة سواء فى الانتـــاج أو الاستهلاك أو الادخار أو الاستثمار أو العمـالة او التعامل مع العالم الخارجى ·

مادة ١٥ : تلتزم الجهات التى لا تعمل بالنظام المحاسبى الموحـد بامساك الدفاتر الحسابية والسجلات الاحصائية التى تبين المراحل التنفيذية لخطتها ومدى التقـدم فى تحقيق أهدافها ·

مادة ١٦ : لوزارة التخطيط ـ بعد موافقة اللجنة الوزارية المختصة ـ اعادة النظر فى الخطوات التنفيذية للخطة السنوية تبعا لتغير الظـروف الداخلية والخارجية وبما لا يخل بالاطار العام للخطة ·

مادة ١٧ : تقدم الوزارات والهيئات والمؤسسـات العـامة والأجهـزة المركـزية والوحدات الاقليمية الى وزير التخطيط تقريرا دوريا كل ثلاثة شهور ، وكذلك كل سنة ، متضمنا سير العمل فى تنفيذ الخطة ومدى التقدم فى تحقيق أهدافها بما فى ذلك نشـاط القطاع الخاص الذى يرتبط باختصاصها ·

وينظم وزير التخطيط بقرار منه طريقة اعداد التقارير الدورية وكيفية متابعة تنفيذ الخطة ·

مادة ١٨ : يقدم وزير التخطيط تقـرير المتابعة السنوى الى مجلس الشعب بعـد اعتماده من مجلس الوزراء وفى مدة لا تجاوز سنة من تاريخ انتهاء السنة المالية ·

الفصل الخامس

فى مستويات التخطيط

مادة ١٩ : تقوم وزارة التخطيط بعملية التخطيط المركزى التى تتمثل فى اعـداد الخطة القومية العامة للتنمية الاقتصـادية والاجتمـاعية ومتابعة تنفيـذها ويعاونها فى ذلك :

(أ) على المستوى المـركزى للقطاعات والأنشطة الاقتصـادية ، هيئات التخطيط أو الوحدات القـائمة على التخطيط فى الجهـاز الادارى للحكومة والهيئات والمؤسسات العامة ٠

(ب) على المستوى الاقليمى ، هيئات التخطيط الاقليمى التى تنشأ بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض وزير التخطيط ٠

(ج) على المستوى المحلى ، وحدات التخطيط بالمجالس المحلية ٠

مادة ٢٠ : يصدر بقرار من رئيس الجمهورية ـ بناء على عرض وزير التخطيط ـ تنظيم للهيئات والوحدات القائمة على التخطيط والمشار اليها فى المادة السابقة مع بيان الاختصاصات والعـلاقات بينهـا وبين التخطيط وكذلك العـلاقات بين وزارة التخطيط والأجهزة التى تمارس عملا متصلا بعملية التخطيط ٠

الفصل السادس

أحكام عامة

مادة ٢١ : لوزارة التخطيط الحق فى الحصول على كافة البيانات السرية اللازمة لاعداد ومتابعة تنفيذ الخطة ٠ ولا تستخدم فى غير الأغراض المنصوص عليها فى هذا القانون ٠

مادة ٢٢ : يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر وبغـرامة لا تجاوز مـائة جنيه أو باحدى هاتين العقوبتين كل من امتنع عن تقديم البيانات والمعلومات التى تطلبها وزارة التخطيط ، أو عن تقديم تقارير المتابعة الدورية المنصوص عليها فى هذا القانون ، وكذلك كل من أخل بسرية هذه البيانات أو المعلومات ، أو أفشى من أسرار الصناعة أو التجارة أو غير ذلك من المعلومات التى يكون قد اطلع عليها بحكم عمله فى اعـداد أو تنفيذ أو متابعة الخطة ٠

مادة ٢٣ : يلغى القانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٦٠ فى شأن التخطيط القومى والمتابعة كما يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون ٠

ان دراسة القانون المنظم للخطة مع الأخذ فى الاعتبار ظروف الواقع العملى تجعلنا نحدد النقاط الآتية باعتبارها تساؤلات هامة او ملاحظات اساسية عن فعالية التخطيط القومى فى مصر :

- حيث تنص المادة رقم ٢ من القانون على شمول الخطة ووحدتها بحيث يضمن لها استخدام جميع الموارد الوطنية ، فان واقع الامر يدل على عدم تطبيق هذا النص • فهناك أجهزة تخطيطية هامة تختص بالتخطيط لقطاعات رئيسية فى الاقتصاد القومى ولكنها تخرج عن نطاق السيطرة لوزارة التخطيط ، ومن ثم تصدر الخطة العامة للدولة مفتقدة عنصر الشمول والوحدة • ومثلنا على ذلك الهيئة العامة للتصنيع التى تعتبر أداة تخطيط الصناعة فى مصر • فان هذه الهيئة تضع عادة خطة للصناعة تختلف عن التخطيط الصناعى الذى تتبناه وزارة التخطيط فى الخطة القومية • ولسنا هنا فى مجال تحليل هذا الوضع ولكننا نكتفى بتسجيل الملاحظة للتدليل على عدم التطبيق الدقيق للقانون • كذلك يمكن أن نضم فى هذه الفئة من الهيئات التخطيطية التى لا تتفق خططها تماما مع ما تذهب اليه وزارة التخطيط فى الخطة العامة للدولة بعض أجهزة التخطيط الزراعى وتخطيط عمليات استصلاح الأراضى والتعمير •

- ينص القانون كذلك على مبدأ مركزية التخطيط مع ضمان أوسع مشاركة من وحدات الحكم المحلى ومن الوحدات الاقتصادية ومن الجماهير فى اعداد الخطة وفى تنفيذها وتحديد مسئوليات التنفيذ • وفى الواقع فان هذا النص لا يجد طريقه للتحقيق عمليا اذ تنحصر عملية اعداد الخطة فى وزارة التخطيط التى تتولى تجميع المشروعات من وحدات الادارة العامة وتنسيقها فى خطة قومية وفق الموارد المتاحة دون أن تكون هناك فرصة حقيقية للمشاركة فى هذا الاعداد • واذا كان القصد بالمشاركة ما يتم من مناقشة لمشروع الخطة القومية بمجلس الشعب قبل اقرارها ، فان هذه المناقشة تتم أساسا على مستوى الاجماليات دون التفاصيل ، كما أنها لا تستغرق عادة أكثر من بضع جلسات •

- حددت المادة رقم ٣ من القانون ضرورة وضع خطة قومية عامة طويلة الأجل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتقسم هذه الخطة الى مراحل زمنية متوسطة الاجل وتلك تقسم بدورها الى خطط سنوية تفصيلية • ولم يتحقق هذا المبدأ حتى الآن ، فقد جرت الامور على أساس اعداد خطة خمسية تقسم الى خطط سنوية • وللأسف فان مجموع الخطط الخمسية التى تم اعدادها منذ ١٩٥٤ حتى الآن لم يتحقق لأى منها فرصة كاملة للتنفيذ نتيجة لظروف الحرب والعدوان ثم النكسة التى تعرضت لها البلاد • وبعد حرب ١٩٧٣ تم وضع خطة خمسية للفترة ١٩٧٨ ـ ١٩٨٢ ثم أعد مشروع آخر لخطة خمسية جديدة ١٩٨٢ ـ ١٩٨٧ • ولكن الملاحظ أن منطق الأحداث والظروف الاقتصادية للبلاد كانتا دائما من عوامل تأكيد سيطرة الخطة السنوية باعتبارها الحقيقة الأساسية فى نظام التخطيط المصرى • ومن الجدير بالملاحظة أنه لم تعد تقارير شاملة لمتابعة الخطط الخمسية السابقة •

- حددت المادة رقم ٦ أنه لا يجوز الارتباط بأية مشروعات أو أعمال خاصة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية أو تمويلها أو تنفيذها بما يخالف الإطار العام المعتمد

الخطة · ولكن هناك استثناءات هامة لهذا النص تمثلت فى بعض المشروعات الضخمة التى جرى الارتباط عليها دون أن تكون مدرجة بخطة الدولة وفى مقدمة هذه المشروعات مشروع مجمع العامرية للغزل والنسيج الذى ثارت حوله ضجة كبرى فى عام ١٩٧٨ ·

- تعانى عملية اعداد الخطة واقرارها من قصور خطير حيث لا يتوفر لها الوقت اللازم للدراسة والتحليل وتحديد الأولويات والتحقق من الجدوى الاقتصادية والسلامة الفنية للمشروعات التى تقترحها الجهات المختلفة · كذلك فان جهاز وزارة التخطيط يفتقر الى الكثير من التخصصات العلمية والكفاءات المهنية الضرورية لدقة الدراسة وحسن التنسيق ·

- ولعل أهم الملاحظات التى يمكن ذكرها هى قصور نظام المعلومات القومى وعدم توفر المعلومات الدقيقة والمتجددة فى الوقت المناسب لاعداد الخطة القومية ، وبذلك فان جانبا اساسيا من الخطة يتم فى غياب المعلومات الصادقة الدقيقة الأمر الذى يترتب عليه تدهور فى كفاءة التنفيذ ·

- واخيرا فان متابعة تنفيذ الخطة تمثل نقطة ضعف خطيرة فى هيكل التخطيط القومى اذ لا تلتزم جهات التنفيذ المختلفة بتزويد وزارة التخطيط بالتقارير الدورية عن تقدم التنفيذ ومشكلاته ، كذلك لا يتوفر للوزارة ذاتها الامكانات البشرية أو المادية المساعدة على أداء وظيفة المتابعة (١) ·

الاطار العام للخطة القومية (٢) :

حدد القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ المحاور الأساسية التى يجب أن تقوم عليها الخطة القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية · وسوف نعرض لهذه المحاور باختصار :

- **اهداف الخطة :**

تعد الخطة فى الأساس انطلاقا من استراتيجية واضحة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وتعمل على تحقيق أهداف محددة · وأهداف الخطة هى النتائج الاقتصادية أو الاجتماعية المحددة التى تعمل الدولة على الوصول اليها من خلال البرامج

---

(١) كانت هذه المشكلة أحد الأسباب التى أدت الى انشاء « بنك الاستثمار القومى » الذى سيرد الحديث عنه فى هذا الفصل ·

(٢) مصدر البيانات الواردة فى هذا الجزء والجداول أرقام ٩/١ ، ٩/٢ ، ٩/٣ هو بيان نائب رئيس الوزراء للشئون الاقتصادية والمالية عن مشروع خطة ١٩٨١/١٩٨٢

والمشروعات التى تتضمنها الخطة • وقد نصت خطة ١٩٨٢/١٩٨١ على الأهداف الآتية :

— توفير مستوى معيشى أفضل للانسان المصرى مع تحقيق عدالة اكبر فى التوزيع والارتفاع بدخول ذوى الدخل الثابت والمحدود بتعديل هيكل الأجور ورفع مستوا ها لتتمشى مع مستويات الأسعار مع عدم السماح بزيادتها بشكل يمتص المميزات الداخلية مع التأكيد على وصول الدعم الى مستحقيه ودوره فى الحفاظ على مستوى الأسعار •

— تنشيط تعبئة الموارد المحلية وجذب المدخرات الأجنبية لتوفير متطلبات الاستثمار المتزايد •

— التركيز على بناء الطاقات الانتاجية التى تحافظ على استمرارية التنمية بل وترتفع بمعدلاتها •

— مواجهة الزيادة السكانية باقامة مجتمعات انتاجية جديدة خارج الرقعة العمرانية ، وخلق فرص عمل جديدة ومنتجة •

— تشجيع القطاع الخاص على توجيه مدخراته للمشروعات الانتاجية وخاصة فى مشروعات الأمن الغذائى والكسائى والاسكانى •

— تخفيض العجز فى ميزان التعامل مع العالم الخارجى •

— تحقيق التوازن بين الموارد العامة والنفقة العامة وعدم اللجوء الى التمويل بالعجز لأول مرة منذ الستينات •

— رفع كفاءة الجهاز المصرفى فى تعبئة المدخرات باستخدام وسائل جذبها وتقوية مركز العملة المحلية واستمرار ربط الحركة الائتمانية بالاحتياجات الفعلية للتنمية والانتاج بما يحافظ على سد الفجوات التضخمية وقد تأيد ذلك بسياسات نقدية وائتمانية شاملة •

ويمكن بلورة اهداف خطة ١٩٨٢/١٩٨١ على النحو التالى :

— زيادة حجم الانتاج المحلى الاجمالى مقوما بالأسعار الجارية من ٢٧ر٤ بليون جنيه متوقع تحقيقها فى عام ١٩٨١/١٩٨٠ الى نحو ٣٠ر٥ بليون جنيه بزيادة قدرها ٣ر١ بليون جنيه وبمعدل نمو سنوى يصل الى نحو ١١ر٣٪ •

— يبلغ معدل نمو القطاعات السلعية فى جملتها نحو ٩ر٢٪ وهو مستوى يسهم بدرجة كبيرة فى تحقيق معدلات التنمية المنشود كما بلغ معدل نمو الانتاج الزراعى نحو ٣ر٣٪ ومعدل نمو الانتاج من الصناعات التحويلية نحو ٩ر٩٪ ، ويرتفع معدل نمو

انتاج البترول ومنتجاته الى نحو ٥ر١٢٪ مما يضيف دعما كبيرا للاقتصاد القومى ، كذلك يزيد معدل نمو انتاج قطاع التشييد والبناء الى نحو ٩ر١٤٪ ٠

— تحقق قطاعات الخدمات الانتاجية معدل نمو سنوى قدره ١١٪ ويسهم بذلك فى تحسين البنية الهيكلية الأساسية ويرفع من الطاقة الاستيعابية للاقتصاد القومى ٠

— يرتفع معدل النمو السنوى الاجمالى لقطاعات الخدمات الاجتماعية والشخصية الى نحو ٦ر٢٠٪ لارتفاع معدل نمو قطاع الخدمات الحكومية الى نحو ٦ر٢٢٪ نتيجة للزيادة المستهدفة فى الأجور بصفة خاصة بغية الارتفاع بمستوى كفاءة الأداء والانتاجية بوجه عام كذلك ادراج الاعتمادات اللازمة لتحقيق الأمن القومى ٠

— يقدر معدل النمو الحقيقى فى انتاج السلع والخدمات فى عام ١٩٨٢/١٩٨١ بنحو ١ر٩٪ من المتوقع تحقيقه فى عام ١٩٨١/١٩٨٠ حيث يرتفع فيه الانتاج من ٢٥ بليون جنيه فى عام ١٩٨١/١٩٨٠ الى نحو ٣ر٢٧ بليون جنيه فى عام ١٩٨١/ ١٩٨٢ ٠

— أما عن الناتج المحلى الاجمالى فقد استهدفت خطة ١٩٨٢/١٩٨١ بلوغه الى نحو ٩ر١٧ بليون جنيه مقوما بالأسعار الجارية لعام ١٩٨١/١٩٨٠ بزيادة قدرها نحو ١ر٢ بليون جنيه وبمعدل نمو قدره نحو ٥ر١٣٪ عن الناتج المتوقع تحقيقه فى عام ١٩٨١/١٩٨٠ والمقدر بنحو ٨ر١٥ بليون جنيه ٠

— ويبلغ معدل نمو الناتج المحلى والاجمالى لكل من القطاعات السلعية وقطاعات التوزيع وقطاعات الخدمات نحو ٥ر١٠٪ ، ١ر١٢٪ ، ٦ر٢٥٪ على التوالى ٠

— وفى مقدمة القطاعات السلعية قطاع البترول الذى بلغ معدل نموه نحو ٤ر١٤٪ وبذلك وصلت قيمة ناتجه الى ما يعادل ناتج قطاع الزراعة لأول مرة ، كما يستهدف قطاع الصناعات التحويلية معدل نمو يصل الى نحو ٣ر١٤٪ ٠

— وبالنسبة لقطاعات الخدمات الانتاجية فتستهدف الخطة نمو ناتج قناة السويس بنحو ٣ر٣٠٪ ونمو ناتج النقل والمواصلات والتخزين بنحو ٣ر١١٪ ونمو ناتج قطاع التجارة بنحو ١ر٨٪ ٠

— ويستهدف قطاع الخدمات الحكومية أن يزيد بمعدل يقدر بنحو ٦ر٣٠٪ نتيجة لتحسين دخول العاملين الى جانب الزيادات الحتمية الدورية كالعلاوات وتعيين الخريجين ٠

— وتتضح الزيادة الحقيقية فى الناتج المحلى الاجمالى من تقديره بأسعار عام ١٩٧٩/ ١٩٨٠ (سنة الأساس للخطة الخمسية ١٩٨١/١٩٨٠ — ١٩٨٥/١٩٨٤) حيث يبلغ ٧ر١٥ بليون جنيه فى عام ١٩٨٢/١٩٨١ بزيادة قدرها نحو ٤ر١ بليون جنيه ، وبمعدل نمو سنوى قدره نحو ٨ر٩٪ من الناتج المتوقع تحقيقه عام ١٩٨١/١٩٨٠ والمقدر بنحو ٣ر١٤ بليون جنيه ٠

ويبلغ حجم الاستثمارات الاجمالية لمشروعات القطاع العام والحكومى نحو ٣٧٠٠ مليون جنيه بخلاف الف مليون جنيه لاستثمارات القطاع الخاص وزعت على المشروعات وفقا للأولويات القومية التى نبعت من احتياجات الجماهير ٠

● تقديرات الانتاج والناتج :

نصت المادة رقم ٧ (أولا) من قانون الخطة على ضرورة اشتمال الخطة على تقديرات الانتاج القومى كما وقيمة ، اجمالا وعلى مستوى القطاعات والانشطة الرئيسية للاقتصاد القومى مع توزيعها على القطاع العام والقطاعات التعاونى ، والخاص ٠

ويتم التقدير فى ضوء الانتاج المحقق فعلا فى سنوات سابقة ، وباستخدام معاملات اقتصادية متفق عليها ، فانه يقدر الانتاج المتوقع فى حالة توفير استثمارات معينة ، ويؤخذ فى الاعتبار التوقعات بالنسبة للمحاصيل الزراعية ، وأعمال استكشاف البترول وما يحتمل أن ينتج عنها من انتاج جديد ، وكذا توقعات زيادة السياحة وعائدات المرور فى قناة السويس وغير ذلك من عناصر تدخل فى تركيب الانتاج القومى ٠

ومن المطلوب دائما فى اعداد الخطة أن توضع تقديرات بديلة على أسس فروض وتوقعات مختلفة بحيث يمكن للمخطط أن يتخذ قراره فى شأن أى هذه البدائل أقرب الى التحقيق ٠ كذلك تمثل هذه البدائل فرصا مختلفة يستطيع المخطط أن يلجأ اليها حسب ما يتحقق فعلا من ظروف وقت تنفيذ الخطة ٠

أما الناتج الاجمالى المتولد عن الانتاج فقد قدرت خطة عام ١٩٨٠ أن يصل الى نحو ١٢ ألف مليون جنية مقارنا بالانتاج الاجمالى المستهدف لهذا العام والبالغ نحو ٢١ ألف مليون جنية ٠

● حجم قوة العمل والعمالة :

تهتم مشروعات الخطة القومية بجانب العمالة وفرص العمل التى توفرها والدخول الجديدة التى تنشأ عنها ، ويصير حساب ذلك باحتساب معدلات الاستثمار اللازمة لخلق فرصة عمل واحدة فى كل مجال من مجالات النشاط الاقتصادى والاجتماعى ، وبقسمة اجمالى الاستثمارات المقدرة فى عام الخطة على هذا المعدل يمكن تقدير عدد فرص العمل الجديدة التى يتوقع أن تنشأ فى كل قطاع أو مجال اقتصادى اذا نفذت المشروعات الواردة بالخطة ٠

وقد استهدفت خطة ١٩٨٠ أن تصل باجمالى عدد المشتغلين الى نحو ١١,١ مليون مشتغل تقدر دخولهم بنحو ٤٣٠٨ مليون جنية ٠

ويوضح الجدول التالى الهيكل النسبى للعمالة والأجور موزعا على القطاعات الاقتصادية فى خطة ١٩٨٠ بالمقارنة بسنة ١٩٧٩ (١) :

جدول رقم ٩/١

الهيكل النسبى للعمالة والأجور ، موزعا على القطاعات الاقتصادية

فى خطة ١٩٨٠ بالمقارنة بسنة ١٩٧٩

القطاعات الاقتصادية	جملة المشتغلين		جملة الأجور السنوية	
	١٩٧٩	١٩٨٠	١٩٧٩	١٩٨٠
الزراعة	٣٨ر٩	٣٧ر٩	١٦ر٣	١٤ر٨
الصناعة والتعدين	١٢ر٦	١٢ر٦	١٧ر٤	١٧ر٩
البترول ومنتجاته	٠ر٢	٠ر٢	١ر٠	٠ر٩
الكهرباء	٠ر٦	٠ر٦	٠ر٩	٠ر٨
التشييد	٥ر٩	٦ر٥	٦ر٨	٧ر٠
القطاعات السلعية	٥٨ر٢	٥٧ر٨	٤٢ر٤	٤١ر٤
النقل والمواصلات والتخزين	٤ر٧	٤ر٩	٦ر٧	٦ر٥
التجارة والمال	١٠ر٨	١١ر٠	١١ر٤	١٠ر٩
قطاعات التوزيع	١٥ر٥	١٥ر٩	١٨ر١	١٧ر٤
الاسكان	١ر٤	١ر٤	٠ر٥	٠ر٥
الخدمات والمرافق	٢٤ر٩	٢٤ر٩	٣٩ر٠	٤٠ر٧
القطاعات الخدمية	٢٦ر٣	٢٦ر٣	٣٩ر٥	٤١ر٢
الاقتصاد القومى	١٠٠ر٠	١٠٠ر٠	١٠٠ر٠	١٠٠ر٠

(١) وزارة التخطيط ، مشروع الخطة القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية لعام ١٩٨٠ ، المجلد الأول ، الأهداف العامة للخطة ، أكتوبر ١٩٧٩ .

● تقديرات الدخول والاستهلاك :

تهتم الخطة القومية ببيـان المستويات المستهدفة من الدخـل وانعكاس ذلك على مستوى الاستهلاك سواء العائلى أو الحكومى • وتبنى تقديرات الاستهلاك على أساس دراسات دقيقـة لسـلوك المستهلكين ، ومن ثم يمكن تقـدير حجم الطلب المتـوقع على السلع والخدمات المختلفة ومـدى ما يمكن أن تحققه دخولهم النقدية من قـدرة على اشباع هذا الطلب • ويتم احتساب قيمة الاسـتهلاك النهـائى على اساس تقـدير الاحتياجات السلعية للاستهلاك بأسلوب التنبؤ بكل سلعة على حدة وتقييمه بالأسعار الثابتة •

ويتركب الاستهلاك النهائى من الفروع الأساسية التالية :

ـــ الاستهلاك الخاص :

ويمثل ما ينفقه الأفراد على السلع المختلفة وقد بلغ فى تقـديرات خطة ١٩٨٠ ما يقرب من ٨١٢٨ مليون جنيه •

كذلك يتضمن الاستهلاك الخـاص ما ينفقـه الأفراد على الخدمات مثل التعليم والرعاية الصحية والترفيه والانتقال وما الى ذلك • وقدرت خطة ١٩٨٠ هذا الاستهلاك الخدمى بما يقرب من ١١٢٣ مليون جنيه •

ـــ الاستهلاك الجماعى (العام) :

ويمثل ما تنفقه الدولة على استهلاك سلع وخدمات من أجل تحقيق الأنشطة المنوطة بها • وقدر هذا الاستهلاك فى خطة ١٩٨٠ بما يقرب من ٢٦٥٩ مليون جنيه •

● تقديرات الصادرات والواردات :

وهى تعكس اتجاهات التعامل بين مصر والعالم الخارجى وتدل زيادة الصادرات السلعية على زيادة قدرة الاقتصاد القومى على توفير السلع التى تصدر للخارج ويتم بالتالى استخدام حصيلتها فى استيراد ما تحتاجه الدولة من سلع وخدمات أجنبية •

كذلك فان الاسـتيراد يمثل أداة هـامة للوفاء باحتياجات المجتمع من السـلع الانتاجية والاستهلاكية والتى قد لا يستطيع توفيرها بطاقاته الذاتية •

وتحاول الخطة القومية عادة احداث درجة من التوازن الايجابى بين الصادرات والواردات بمعنى ضرورة أن تحقق الصادرات دخلا يسمح بسـداد قيمة الواردات مع تحقيق فائض يستخدم فى زيادة التكوين الرأسمالى للدولة •

من جانب آخر ، فان الخطة القومية تتناول بالتقدير أيضا علاقات التعامل مع العالم الخارجى المتمثلة فى الحصول على القروض والمعونات والتسهيلات الائتمانية من جانب ، وسداد أقساط هذه القروض وفوائدها من جانب آخر ، بالاضافة الى التدفقات النقدية والرأسمالية المتمثلة فى تحويلات المصريين بالخارج ومساهمات المستثمرين الأجانب فى مشروعات التنمية ٠

ولا شك أن احداث التوازن فى هذا الجانب من الخطة يعتبر من أهم مقومات الاقتصاد المتماسك ٠

● **الاستخدامات الاستثمارية :**

من خلاصة ما يتجمع لدى وزارة التخطيط من معلومات عن الاحتياجات السلعية والخدمية للمجتمع ، والطاقات الانتاجية المتاحة ، والظروف الاقتصادية والاجتماعية السائدة ، تبدأ فى حصر المشروعات الانمائية التى تقترحها الوزارات والهيئات والمحافظات وكذا شركات القطاع العام ٠ وتتولى وزارة التخطيط دراسة هذه المشروعات من حيث متطلبات تنفيذها والناتج المتوقع منها ، ومدى جدواها الاقتصادية والفنية (التكنولوجية) وتوازنها فى مجموعها وتناسبها مع القاعدة الانتاجية القائمة فى المجتمع ٠ وبالتالى تستطيع أن تحدد الاحتياجات الاستثمارية اللازمة لتنفيذ هذه المشروعات ومصادر تدبيرها ٠ ويمثل الجدول التالى أولويات مشروع الخطة المقترحة للعام ١٩٨٢/٨١ والتقديرات الاستثمارية اللازمة لها :

جـــدول رقم ٩/٢

اولويات مشروع مقترح الخطة

٨١ / ١٩٨٢

« بالمليون جنيه »

البيـــان	٨١/٨٠	هيكل٪	٨٢/٨١	هيكل٪
الزراعة والأمن الغذائى (١)	٦١٤ر٧	١٩ر٢	٧٠٦ (١)	١٩ر١
المرافق الاقتصادية :				
النقل والمواصلات	٥٥٨ر٩	١٧ر٥	٦٢٤ر٤	١٦ر٩
التعمير والاسكان والمرافق	٦٧٣ر٩	٢١ر٠	٨٠٤ر٥ (٢)	٢١ر٧
الكهـــرباء	٢٩٧ر٤	٩ر٣	٣٣٥ر٧	٩ر١
الانتـــاج	٣٥٦ر٣	١١ر١	٤٠٦ر٢	١١ر٠
التصـــدير	٣٥٤ر١	١١ر١	٣٨٨ر٣	١٠ر٥
الخدمات الاجتماعية والسيادية	٣٠٤ر٧	٩ر٥	٣٢٩ر٩	٨ر٩
غير موزع	٣٥ر٠	١ر١	١٠٠ر٠	٢ر٧
بنك الاستثمار	٥ر٠	٠ر٢		٠ر١
اجمـالى الاستثمارات	٣٢٠٠	١٠٠	٣٧٠٠	١٠٠

المصدر : بيان السيد نائب رئيس الوزراء للشئون المـالية والاقتصادية ، مرجع سابق ·

---

(١) بخلاف مبلغ ٢٥٠ مليون جنيه منها ١٠٠ مليون جنيه للأمن الغذائى تمول من البنوك التجارية ، ١٥٠ مليون جنيه تمول من صندوق الثورة الخضراء ·

(٢) بخلاف مبلغ ٢٥٠ مليون جنيه منها ١٠٠ مليون جنيه للاسكان الاقتصـادى بالمحافظات و ١٥٠ مليون جنيه من بنك الاسكان التعاونى ·

وقد صادفت الدولة فى السنوات الماضية صعوبات واضحة فى تدبير الاستثمارات اللازمة لتمويل مشروعات التنميــة ، ووضحت صــورة التوزع فى الاختصاصات بين وزارتى التخطيط والمالية فيما يتصل بتخصيص الاستثمارات وضمان استمرار تمويل المشروعات خلال سنوات تنفيذها ٠

كذلك فقد أوضحنا سابقا أن امكانيــات وزارة التخطيط فى متــابعة مشروعات التنمية ليست بالقدر الذى يمكنها من أداء هذه الوظيفة على الوجه الأكمل ٠

من أجل هذا اتجهت الدولة مؤخرا الى انشاء « بنك الاستثمار القومى » ليــكون الأداة التى تنظم عمليــات تمــويل مشروعات التنمية ومتابعة تنفيــذها بشكل يضــمن استمرارية التمويل وعدم تعرض المشروعات لمشكلات نقص الاستثمارات قبل أن تصــل الى نهايتها ودخولها فى مجال الانتاج ٠

ويوضح الملحق التالى اختصاصات بنك الاستثمار القومى كما وردت فى قانون انشاءه (القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٨٠) :

ملحق

قانون بنك الاستثمار القومى

قانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٨٠

بانشاء بنك الاستثمار القومى

باسم الشعب

رئيس الجمهورية

قرر مجلس الشعب القانون الآتى نصه ، وقد أصدرناه :

مادة ١ : ينشأ بنك يسمى « بنك الاستثمار القومى » تكون له الشخصية الاعتبارية ويتبع وزير التخطيط ويكون مركزه الرئيسى مدينة القاهرة ٠

مادة ٢ : غرض البنك تمويل كافة المشروعات المدرجة بالخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك عن طريق الاسهام فى رؤوس اموال تلك المشروعات أو عن طريق مدها بالقروض أو غير ذلك من الوسائل ومتابعة تنفيذ تلك المشروعات وله فى سبيل ذلك :

(أ) تحديد قواعد التمويل وشروطه وفق نوعية المشروع وطبيعته وفى ضوء عائده الاقتصادى والاجتماعى ٠

(ب) وضع برنامج التمويل لتنفيذ المشروعات المدرجة فى الخطة والتى يسمح بالانفاق عليها دون غيرها وفى حدود الاعتمادات المخصصة لها طبقا للخطة بما فى ذلك القروض الأجنبية المتاحة ٠

(ج) كفالة التمويل المحلى والأجنبى اللازم لتنفيذ كل مشروع خلال سنوات التنفيذ طبقا للخطة ٠

(د) الاذن بالصرف من الأموال المودعة لديه أو فى حساباته وفقا لأحكام هذا القانون بما يكفل تنظيم تدفق الانفاق الاستثمارى حسب ما يتحقق من تقدم فى تنفيذ المشروعات خلال سنوات تنفيذها ؛

(هـ) المتابعة الفعالة للاستثمارات ـ ميدانيا ومكتبيا ـ على مستوى كل مشروع لكفالة الصرف على بنود الانفاق الاستثمارى المخصص له وفق الدراسات المعتمدة وعلى الأغراض المحددة ، وله فى سبيل ذلك أن يستعين بأجهـــزة التنفيذ وأجهزة الحكم المحلى ٠

(و) العمل على استخدام أموال الأوعيـــة الادخارية في أغراض الاستثمار دون الاستهلاك وذلك بتجنيب مصادر تلك الأموال لتمويل مشروعات الخطة ٠

(ز) المشـــاركة فى تعبئة المزيد من المدخرات المحليـــة ورؤوس الأموال الأجنبيـــة اللازمة لتمويل المكون المحلى والأجنبى للمشروعات المدرجة بالخطة ٠

(ح) تقديم الخدمات والمشاركة فى اعداد دراسات الجدوى للمشروعات وله فى سبيل ذلك الاستعانة بالخبراء وبيوت الخبرة المتخصصة ٠

(ط) دراسة وتمويل ومتابعة مشروعات التنمية على مستوى المحليات فى اطـار الخطط الاقليمية المعتمدة ٠

(ى) ادارة أمواله ومحفظة أوراقه المـالية ، وتنظيم عمليات اصـدار الأسهم فى المشروعات التى يشارك فيها البنك وكذلك السندات وتسويتها ٠

مادة ٣ : للبنك أن يعهد الى الجهاز المصرفى تحت اشراف البنك المركزى بالقيام بالأعمال المصرفية المتعلقة بتحقيق أغراضه بما فى ذلك الاقتراض والاقراض والمساهمة واصدار خطابات الضمان وسائر عمليات الوساطة المالية اللازمة فى عمليات التمويل المتوسط وطويل الأجل وخدمة قروض التمويل ٠

مادة ٤ : تتكون موارد البنك الخاصة من :

(أ) ما يخصص له من اعتمادات فى الموازنة العامة للدولة ٠

(ب) الايرادات الناتجة عن مباشرة البنك لنشاطه ٠

(ج) حصيلة بيع الأسهم التى يملكها البنك فى المشروعات التى يشارك فيها ٠

(د) الوصايا والمنح المحلية والأجنبية التى يقبلها مجلس ادارة البنك ٠

(هـ) القروض التى يعقدها البنك ٠

(و) حصيلة السندات التى يطرحها البنك بالعملة المحلية والأجنبية ٠

مادة ٥ : يجب أن تودع أو تضمن حسابات البنك الموارد الاستثمارية التالية :

(أ) القروض المتاحة للمشروعات شاملة ما يتقرر تخصيصه بالموازنة العامة للدولة من الأوعية الادخارية ومن المؤسسات والهيئات التمويلية المختلفة وسندات التنمية والاحتياطيات الفنية المتولدة لدى هيئتى التأمين والمعاشات والتأمينات الاجتماعية وبما لا يتعارض مع قوانين التأمين الاجتماعى السارية ٠

(ب) المبالغ المتاحة بالموازنة العامة للدولة وموازنات الهيئات العامة والهيئات الاقتصادية والحكم المحلى للاستثمارات العامة والمشتركة مع القطاع الخاص الوطنى والأجنبى ٠

(جـ) القروض والمنح المخصصة للاستثمار والمبرمة مع الدول والهيئات والمؤسسات الدولية العالمية والاقليمية ٠

(د) فائض التمويل الذاتى بوحدات القطاع العام بعد مراعاة أعبائها المتعلقة بتمويل مشروعاتها الاستثمارية المدرجة فى الخطة والحد اللازم من المال العامل ٠

(هـ) فوائض الحصص النقدية وحصص الخدمات المركزية والمحلية للعاملين وفقا لما تقرره الخطة العامة للدولة فى هذا المجال ٠

مادة ٦ : تلتزم الجهات المتولدة لديها الأموال المشار اليها فى المادة السابقة بابقاء فائض أموالها المخصصة للاستثمار مودعة فى البنك أو فى حسابات البنك لدى الجهاز المصرفى ولا يجوز لتلك الجهات أن تستثمر هذا الفائض فى أى وجه آخر من أوجه الاستثمار الا بعد موافقة مجلس ادارة البنك وذلك دون الاخلال بنصوص القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ المعدل بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٧ الخاص باستثمار رأس المال العربى والأجنبى والمناطق الحرة ويحدد وزير التخطيط اجراءات ومواعيد الايداع فى حسابات البنك ٠ ويلتزم البنك بايداع الفوائد عند استحقاقها لحساب الجهات المودع فوائض أموالها بالبنك لمواجهة الاستثمار وينظم البنك استرداد قيمتها ٠

مادة ٧ : يكون للبنك موازنة مستقلة وحسابات ختامية سنوية ، وتبدأ السنة المالية ببداية السنة المالية للدولة وتنتهى بنهايتها ٠

كما يكون للبنك حسابات خاصة به تودع فيها موارده المحلية أو الخارجية ، وتتخذ اجراءات ترحيل الفائض من موازنة البنك من سنة الى سنة أخرى ٠

مادة ٨ : ترحل فوائض البنك بما فى ذلك الفائض من الموارد الموجهة للاستثمارات والمودعة لدى البنك أو فى حساباته لدى الجهاز المصرفى من سنة الى سنة أخرى ضمانا لاستمرارية تدفق التمويل للمشروعات الاستثمارية فى حدود تكلفتها الكلية المقررة فى الخطة ٠

مادة ٩ : يتحمل البنك تكاليف وأعباء خدمة قروضه ٠

مادة ١٠ : للبنك فى سبيل تحقيق أغراضه اجراء جميع التصرفات والأعمال التى من شأنها تحقيق مشروعات الخطة ، وله أن يتعاقد مباشرة أو عن طريق الوزارات المعنية مع الأشخاص والشركات والمصارف والهيئات المحلية والأجنبية وذلك طبقا للقواعد التى تحددها السياسة العامة للدولة واللوائح الداخلية للبنك ٠

مادة ١١ : على جميع الجهات التى تقوم بتنفيذ المشروعات التى يمولها البنك أن تلتزم بالبرامج التنفيذية للمشروعات المقررة طبقا للخطة وأحكام هذا القانون ، وفى حالات الاختلاف بين الجهات المختصة والبنك يجب عرض الأمر على رئيس مجلس الوزراء ويكون قراره فى هذا الشأن ملزما لجميع الجهات والبنك ٠

مادة ١٢ : يشكل مجلس ادارة البنك على الوجه التالى :

- وزير التخطيط ، رئيسا لمجلس الادارة ٠
- نائب رئيس مجلس الادارة والعضو المنتدب ويصدر بتعيينه وتحديد مرتبة قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير التخطيط ٠
- ممثل عن كل من وزارات التخطيط ، المالية ، الاقتصاد والتأمينات الاجتماعية والهيئة العامة لاستثمار رأس المال العربى والأجنبى من درجة وكيل وزارة على الأقل ويختار كلا منهم الوزير المختص ٠
- عضو يمثل الجهاز المصرفى ، يحدده محافظ البنك المركزى ٠
- مستشار ادارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة ٠
- أربعة أعضاء على الأكثر من ذوى الخبرة بناء على ترشيح وزير التخطيط ويصدر بتعيينهم قرار من رئيس الوزراء ٠

ويتعين دعــوة ممثلى الوزارات المعنيــة عنـــد مناقشة موضوعات ترتبط بالقطاعات التى يشرفون عليها ، كما يجوز للمجلس أن يستعين بمن يراه من ذوى الخبرة لدى بحث مسائل معينة ، دون أن يكون لأى منهم صوت معدود فى المداولات ٠

ويحدد بدل حضور الجلسات بقرار من وزير التخطيط ٠

مادة ١٣ : مجلس ادارة البنــك هو السلطة العليــا المهيمنة على شئون البنــك وتصريف أموره ووضع السياسة العامة التى يسير عليها ٠ وله أن يتخذ من القرارات ما يراه لازما لتحقيق الأهداف التى أنشىء من أجلهــا وفى اطار الخطة القوميــة وعلى الأخص ما يأتى :

(أ) الموافقة على عقد القروض واصدار السندات والصكوك وتحديد مواعيـــد وشروط وأوضاع استهلاكها أو استمرارها ٠

(ب) وضع نظام خاص بقبول الودائع من الغير بدون فوائد ٠

(جـ) الموافقة على المساهمة فى المشروعات المختلفة وفى رؤوس أموال الهيئــات الاقتصادية وفى شركات القطاع العام والمشترك والخاص أو تقديم القروض لهــا ٠

(د) اقتراح تكوين احتياطيات ومخصصات لمواجهة أعباء غير عادية ٠

(هـ) تحديد أسعار الفائدة الدائنة والمدينة فى اطار السياسة العامة التى يضعها البنك المركزى ٠

(و) انشاء فروع أو مكاتب أو توكيلات ٠

(ز) اقتراح تعيين أعضاء مجالس ادارة الشركات المشتركة الذين يمثلون البنك فى هذه الشركات وفقا للقواعد التى يضعها مجلس ادارة البنك ٠

(ح) اصــدار اللوائح المنظمة للشئون الاقتصادية والمــالية والمحاسبية والادارية باتباع أساليب الادارة وفقا لما يجرى عليه العمل فى النشاط المصرفى دون التقيد بالنظم المنصوص عليها فى القوانين واللوائح المعمول بها فى الحكومة والقطاع العام ٠

(ط) اعتماد الهيــكل التنظيمى للبنك ووضع اللائحة المتعلقــة بنظم العـــاملين ومرتباتهم وأجورهم والمكافآت والمزايا والبدلات الخاصة بهم دون التقيــد بقوانين العاملين فى الحكومة والقطاع العام وتصدر اللائحة بقرار من رئيس الجمهورية ٠

(ى) الموافقة على مشروع الموازنة التخطيطية والحسابات الختامية للبنك ٠

(ك) النظر فى تقارير المتابعة الدورية لأعمال البنك ونشاطه ٠

(ل) النظر فى كل ما يرى رئيس مجلس ادارة البنك عرضه من مسائل ترتبط باختصاصاته ويجوز لمجلس الادارة تشكيل لجان استشارية من الخبرات المتخصصة لدراسة موضوعات معينة كما يجوز للمجلس أن يعهد الى واحد من أعضائه أو أكثر بمهمة محددة ٠

مادة ١٤ : يجتمع مجلس الادارة بناء على دعوة رئيسه مرة كل شهر على الأقل أو اذا طلب نصف أعضاء المجلس ذلك ٠

وتكون اجتماعات مجلس الادارة صحيحة بحضور أغلبية الاعضاء ، وتصدر القرارات بأغلبية آراء الأعضاء الحاضرين ، وعند تساوى الأصوات يرجح الجانب الذى منه الرئيس ويتعين أن ينعقد مجلس الادارة برئاسة وزير التخطيط عند نظر مشروع الميزانية والحسابات الختامية للبنك ٠

مادة ١٥ : فى غير الحالات التى يرأس فيها وزير التخطيط جلسات مجلس الادارة يرأس نائب الرئيس والعضو المنتدب جلسات المجلس ، وتبلغ قرارات المجلس فى جميع الأحوال خلال أسبوع من تاريخ صدورها الى وزير التخطيط لاعتمادها ويعتبر عدم اعتراضه على القرارات خلال أسبوع من تاريخ وصولها اليه بمثابة موافقة عليها ٠

مادة ١٦ : يمثل نائب رئيس مجلس الادارة البنك فى علاقاته بالغير وأمام القضاء ويكون مسئولا عن تنفيذ السياسة العامة الموضوعة لتحقيق أغراض البنك كما تكون له الاختصاصات التالية :

(أ) تنفيذ قرارات مجلس الادارة ٠

(ب) اقتراح اللوائح الداخلية للبنك وعرضها على مجلس الادارة لاقرارها ٠

مادة ١٧ : يقدم وزير التخطيط لمجلس الشعب ، تقريرا سنويا عن أعمال البنك خلال السنة المنقضية مشفوعا بالتقرير السنوى لمجلس الادارة وذلك بعد اقراره من مجلس الوزراء تطبيقا للمادة ١٨ من قانون الخطة رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ ، ويقدم التقرير خلال ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية للدولة ٠

مادة ١٨ : تعفى عمليات البنك وأرباحه من جميع أنواع الضرائب والرسوم ٠

مادة ١٩ : يصرح للبنك باستيراد الآلات والأجهزة والعقول الحاسبة والالكترونية اللازمة لأغراضه ، وتعفى هذه الآلات وكذلك الأدوات والمهمات ووسائل النقل اللازمة لمزاولة نشاطه من كافة الضرائب والرسوم الجمركية وما يتبعها من الرسوم الاضافية بشرط عدم التصرف فيها محليا الا بعد سداد الرسوم المستحقة عليها والتعريفة الجمركية المقررة طبقا لحالتها وقت التصرف فيها ٠ وبعد استيفاء كافة الشروط الاستيرادية والنقدية ٠

مادة ٢٠ : يتولى الجهاز المركزى للمحاسبات مراجعة حسابات البنك سنويا عن طريق مراقبة حسابات تنشأ لهذا الغرض ٠

مادة ٢١ : يعهد بمراجعة حسابات البنك سنويا الى مراقبين للحسابات.يعينهما ويحدد أتعابهما البنك المركزى ٠

وعلى البنك أن يضع تحت تصرف المراقبين ما يريانه ضروريا من الأوراق والدفاتر والبيانات للقيام بهذه المراجعة ٠

● التوازن العام للاقتصاد القومي :

تراعى الخطة القومية دائما أن تحدد علاقات المتغيرات الاقتصادية بشكل يحقق التوازن الاقتصادى وينتج الاستخدام الأمثل للموارد القومية المتمثلة فى الناتج المحلى الاجمالى والاستيراد من السلع والخدمات · ومن ثم فالخطة تسعى الى تحقيق التوازن الداخلى للاقتصاد القومي ، وكذا تحسين موقف الاقتصـــاد فى تعامله مع العـالم الخارجى ·

ويوضح الجدول التالى الصورة التوازنية للاقتصاد القومي فى عام ١٩٨٠ :

جدول رقم ٣/٩

الصورة التوازنية لعام ١٩٨٠

	متوقع ١٩٧٩	خطة ١٩٨٠	معدل النمو
الناتج المحلى الاجمالى بتكلفة العوامل	٩٨٤٦	١١٨٨٢	٢٠ر٧
الضرائب غير المباشرة	١٩٢٥	٢٢٦٣	١٧ر٦
جملة الناتج المحلى	١١٧٧١	١٤١٤٥	٢٠ر٢
صافى العوائد الخارجية	٧٧٩	٦٢٠	
اجمالى الناتج القومى	١٢٥٥٠	١٤٧٦٥	١٧ر٧
الاستخدامات :			
الاستهلاك العائلى	٧٢٣٦	٨٠٦٦	١١ر٥
الاعانات	١١٩٠	١٢٧٠	
التكلفة الاجتماعية للاستهلاك العائلى	٨٤٢٦	٩٣٣٦	١٠ر٨
الاستهلاك الجماعى	٢٠٦٠	٢٦٥٩	٢٩ر١
اجمالى الاستهلاك النهائى	١٠٤٨٦	١١٩٩٥	١٤ر٤
التكوين الرأسمالى الثابت قطاع عام	٢١٤٠	٣٠١٤	
التكوين الرأسمالى الثابت قطاع خاص	٣٨٠	٥٥٣	
التغير فى المخزون	٢٠٠	٢٢٠	
اجمالى التكوين الرأسمالى	٢٧٢٠	٣٧٨٧	٣٩ر٢
جملة الصادرات	٣٠١٥	٣٩٥١	٣١ر٠
الصادرات الزراعية والصناعية	٨٩٢	٩٤٨	
البترول ومنتجاته	٨٦٨	١٤٣٤	
حصة الشريك	٢٧٦	٤٣٩	
صادرات خدمية	٩٧٩	١١٣٠	
جملة الواردات (−)	٤٤٥٠	٥٥٨٨	٢٥ر٦
الواردات الاستهلاكية	١٢٥٠	١٣٣١	
الواردات الوسيطة	١٧٥٠	٢١٧٧	
الواردات الرأسمالية	١١٩٠	١٧٩٠	
الواردات الخدمية	٢٦٠	٢٩٠	
صافى العوائد الخارجية (+)	٧٧٩	٦٢٠	
استخدامات الناتج القومى الاجمالى	١٢٥٥٠	١٤٧٦	١٧ر٧

الفصل العاشر

الرقابة وتقييم الأداء

تعتبر وظيفة الرقابة وتقييم الأداء من أهم وظائف الادارة العامة بمستوياتها المختلفة ومجالات نشاطها المتعددة • اذ أن كل الجهد المبذول فى التخطيط والاعداد ، والموارد التى توجه للتنفيذ فى مشروعات الانتاج والخدمات تكون كلها بغير طائل ولا عائد اذا لم تتم عملية منتظمة ومستمرة لمتابعتها والتأكد من سلامة التنفيذ وتوافقه مع متطلبات الأداء السليم •

من أجل ذلك كان لوظيفة الرقابة وتقييم الأداء فى تاريخ الادارة العامة شأن كبير ، ويمكن القول أن جانبا أساسيا من أنشطة الحكومة المركزية والأجهزة التابعة لها ينصرف الى عمليات الرقابة والتقييم •

ويهمنا فى هذا الصدد أن نستعرض الأمور الآتية :

- المفهوم العلمى للرقابة •
- المفهوم العلمى لتقييم الأداء •
- أهم أجهزة الرقابة وتقييم الأداء فى الادارة العامة المصرية •

المفهوم العلمى للرقابة :

نقصد بالرقابة Control تلك الجهود والأنشطة المستمرة والمنتظمة للحصول على معلومات صحيحة ودقيقة عن تقدم العمل والتنفيذ فى مختلف مجالات النشاط التى تتولى الادارة العامة مسئولياتها ، ومقارنة معدلات التنفيذ ومستوياته بالمعدلات والمستويات المستهدفة فى الخطة الموضوعة ، والكشف عن الانحرافات وتصحيحها ، والعمل على منعها ان أمكن •

يتبين من ذلك أن مفهوم الادارة العلمية عن الرقابة هو ما يطلق عليه بالرقابة المانعة Preventive Control والتى يمكن توضيح عناصرها وأبعادها فى الآتى :

- تحديد الهدف أو الأهداف المطلوب تحقيقها باعتبارها المعدل أو المتوسط الذى يجب أن يصل اليه الأداء سواء من حيث كمية الناتج أو مستوى جودته وفعاليته أو من حيث وقت انجازه أو تكلفته

- تحديد مدى السماح الممكن قبوله عن الهدف المحدد **Tolerance** باعتباره انحرافا طبيعيا ومتوقعا ولا يمثل وضعا شاذا ينبغى القلق من أجله والعمل على ملافاته ·

- تجميع بيانات متكررة ومتدفقة عن التنفيذ الفعلى للعمل أو النشاط موضوع الرقابة ، وتحليل هذه البيانات لاستنتاج مؤشرات متجددة فى فترات زمنية متعاقبة ومقارنتها بالمستويات المستهدفة والمقبولة ·

- الكشف عن انحرافات التنفيذ الفعلى عن المستهدف (أو الكشف عن الميل أو الاتجاه للانحراف قبل حدوثه فعلا) واجراء الدراسات للبحث عن الأسباب والعوامل المسببة لهذه الانحرافات ·

- اتخاذ الاجراءات المناسبة لتصحيح اتجاهات التنفيذ وإعادتها الى الخط السليم المتوافق مع التخطيط المعتمد ، أو منع الانحرافات المتوقعة وضمان تدفق التنفيذ بكفاءة ·

وبذلك يمكن التعبير عن هدف الرقابة فى أنه الرغبة أن تتطابق النتائج المحققة من النشاط بقدر الامكان مع الأهداف المحددة · لذلك تنطوى عملية الأداء على عناصر ثلاثة هى معايير الأداء ، قياس الأداء الفعلى ، وتصحيح الانحرافات ·

وتتم عملية الرقابة على فترات زمنية متعاقبة ، ومن المفهوم أن تحديد مدة الدورة الرقابية سيختلف بحسب طبيعة النشاط الذى تتم مراقبته ·

وتعد تقارير الرقابة وفقا لدرجات مختلفة من التفصيل أو الاجمال بحسب المستوى الادارى الذى ترفع اليه · وبصفة عامة ، فان المستوى الادارى الأعلى فى وحدات الادارة العامة سوف يهتم بالمؤشرات العامة التى تنتجها تقارير الرقابة دون الدخول فى التفاصيل · بينما تهتم المستويات الادارية الأدنى بتفاصيل الأداء والمعلومات الكاملة عن أشكال الانحراف عن الأهداف ومسبباتها ·

المفهوم العلمى لتقييم الأداء :

يقصد بتقييم الأداء استخدام المنطق وأساليب التقييم الموضوعية للحكم على الانجازات المحققة بعد تنفيذ المشروعات والأنشطة المختلفة · وهدف التقييم هو التأكد من أن قيمة ما تم انجازه من أعمال ونتائج تزيد عن التكلفة المستغرقة فى الوصول الى هذا الانجاز · من هذا المفهوم نتبين أن عملية التقييم هى فى الأساس تحليل للنفقة والعائد Cost-Benefit Analysis . وناتج عملية تقييم الأداء هو بمثابة تحديد كفاءة الادارة العامة وفعاليتها · فالادارة العامة تكون على مستوى عال من الكفاءة والفعالية حين تكون قيمة ما تنجزه من أعمال أكثر بكثير من التكاليف والموارد المختلفة التى استخدمت للوصول الى هذه الانجازات ·

وليس القصد بالتقييم هو فقط تركيز على الجانب الاقتصادى للانجاز ، بل فى أغلب الأحيان يتضمن التقييم عناصر سياسية واجتماعية مختلفة تسهم فى تحديد القيمة الحقيقية للانجاز • فقد تبدو احدى شركات القطاع العام مثلا خاسرة ماليا وتعتبر بذلك قليلة الكفاءة من وجهة النظر الاقتصادية ، ولكن حين ادخال العوامل السياسية والاجتماعية فى الاعتبار قد تتغير الصورة وتبدو الشركة عالية الكفاءة لنجاحها فى تقديم سلع أو خدمات مطلوبة سياسيا أو اجتماعيا •

ويحتل مفهوم تقييم الأداء أهمية خاصة فى حالة شركات القطاع العام حيث يكون للاعتبارات الاقتصادية دور خاص •

وبرغم الأهمية القصوى لموضوع تقييم الأداء على مستوى المشروع وايجاد مقاييس لقياس أوجه النشاط المختلفة الا أن المحاولات الهادفة الى تحقيق هذه الغاية كانت قليلة وضعيفة الأثر • وقد سادت بعض أنواع المفاهيم الخاطئة والقواعد غير العلمية للتقييم كالاهتمام بحجم الايرادات مثلا أو اتخاذ بعض المعايير المبنية على الحكم الشخصى اساسا للتقييم مثل أسماء المديرين وتاريخهم •

المشكلة الأساسية فى موضوع تقييم الأداء :

ان تعدد مظاهر النشاط لأى مشروع وتباين واختلاف المشاكل التى تتعرض لها الادارة ، يجعل المشكلة الأساسية فى موضوع تقييم الأداء على مستوى المشروع هو اتخاذ قرار حاسم بالنسبة للسؤال من أين نبدأ عملية التقييم ؟ ما هى نواحى الأداء التى توضع تحت الملاحظة والتحليل ؟ كيف نختار المعايير او المقاييس الموضوعية لتقييم الأداء ؟

ولاشك أن الوصول الى طريقة محددة ودقيقة لتقييم الأداء فى المشروع ينبغى أن تمر بمراحل متعددة من الدراسة والتجريب حتى نصل الى طريقة للتقييم تتميز بالصفات الآتية :

— يجب أن تكون طريقة التقييم مرنة بمعنى قابليتها للتطبيق على أنواع مختلفة من المشروعات فى الأنواع المتباينة من الأنشطة ؛

— يجب أن تكون الطريقة شاملة بمعنى أنها توفر صورة واضحة عن موقف المشروع موضوع التقييم •

— يجب أن تعكس الطريقة النواحى الكيفية فى الأداء الى جانب النواحى الكمية •

— يجب أن تعكس خطة أو طريقة التقييم الترابط والتداخل بين الوظائف الادارية المختلفة •

وقد أدخلت فكرة تقييم الأداء على مستوى المشروع فى أواخر عام ١٩٦٢ بالنسبة لشركات القطاع العام حيث بادرت بعض المؤسسات العامة النوعية الى تقرير أنواع من

تقييم النشاط داخل شركاتها مثال ذلك المؤسسة الكيماوية • وكان التقرير الذى اتبعته شركاتها ينقسم الى جزأين أساسيين ـ **أولهما** : التقرير الاقتصادى ويتضمن بيانات عامة عن الشركة ، الانتاج ، العمالة ، التسويق ، الاستثمار ، القيمة المضافة وعوائد الملكية ، والصعوبات التى تعترض الوحدة ومقترحات حلها • أما **الجزء الثانى** من التقرير فكان يحتوى على التحليل المالى ويتضمن بيانات عن أوجه الاستثمار ، مصادر التمويل المستخلصة من التحليل المالى للميزانية ، الحسابات الختامية ، وتقارير مراقب الحسابات ومجلس الادارة والجهاز المركزى للمحاسبات •

وفى عام ٦٤/٦٥ أقرت وزارة الصناعة الثقيلة نموذج تقرير سنوى موحد لتقييم مستوى الأداء فى شركات المؤسسات التابعة للوزارة • وذلك النموذج يتشابه كثيرا مع نموذج المؤسسة الكيماوية المشار اليه •

ثم بدأ الجهاز المركزى للمحاسبات فى عام ٦٥/٦٦ يعد نماذج التقرير السنوى الموحد لتقييم الأداء فى الشركات الصناعية • وهذا التقرير مبوب على الشكل التالى :

أولا ـ البيانات العامة عن الشركة •

ثانيا ـ التحليل العام للنتائج •

(أ) مدى تحقيق الشركة للأهداف السنوية •

(ب) المؤشرات العامة لنتائج الأعمال •

(جـ) المؤشرات المساعدة •

ثالثا ـ تقرير المؤسسة عن نتائج أعمال الشركة •

رابعا ـ التحليل التفصيلى •

ويلاحظ على تلك المحاولات جميعا أنها تركز على الناحية المالية والمحاسبية من نشاط المشروع • وبرغم أهمية التحليل المالى الا أنه ليس كافيا للتدليل على مدى نجاح الادارة فى تحقيق الأهداف المنوطة بها • ويقودنا هذا الى محاولة وضع تعريف لمفهوم تقييم الأداء • ان تقييم الأداء ينطوى على فكرة مقارنة النتائج الفعلية بأهداف معينة سبق الاتفاق عليها ومحاولة التعرف على نواحى القوة أو الضعف فى المشروع من خلال تفسير الفروق الملحوظة بين الناتج الفعلى والهدف المخطط ، اذ تكشف تلك الفروق عن نواحى القوة فى المشروع لتشجيعها وتدعيمها أو نواحى الضعف ونقط الاختناق فى المشروع ومن ثم العمل على تحسينها والتغلب عليها •

ان طبيعة عملية التقييم ترتبط بالنواحى المختلفة من نشاط المشروع وتتطلب أنواعا مختلفة من التحليل بالاضافة الى التحليل المالى للكشف عن كل مصادر الضعف أو القوة فى المشروع والتى لا تفصح عنها النسب المالية وحدها • فكفاية الأفراد وتحفزهم للعمل أو درجة تناسب مؤهلات العاملين مع أنواع العمل المنوطة بهم لا تكشف عنها البيانات والنسب المالية العادية •

نقد الاساليب الشائعة لتقييم الاداء فى الوحدات الاقتصادية :

يشيع استخدام كثير من الاساليب فى محاولة تقييم الاداء الاقتصادى للمشروعات وتنبع أغلب تلك الاساليب من خلفية مالية أو محاسبية · ومن أبرز الاساليب المستخدمة ما يلى :

- **قياس القدرة الربحية للمشروع :** Earning Power وهو أسلوب يستهدف الحكم على مدى كفاءة الادارة فى استخدام رأس المال المتاح لها · وتحسب القوة الربحية بقسمة الايرادات الصافية على القيمة الدفترية لرأس المال ·

- **قياس القدرة على النمو :** Growth Power وذلك بتحليل معدل التغير فى رأس المال ومدى التطور الذى اصابه خلال مدة التقييم · ويحسب هذا المقياس بقسمة متوسط القيمة الدفترية لرأس المال خلال مدة سابقة على قيمة رأس المال الدفترية فى ميزانية فترة جديدة ·

ولكن من الواضح أن مقاييس الربحية هذه لا تصلح أساسا صحيحا لتقييم الاداء بالمعنى الذى ذهبنا اليه فى بحثنا الحالى للأسباب الآتية :

- انها تعطى تقييما عاما واجماليا يتسم بالغموض حيث لا يرشد الى مصدر ارتفاع الربحية فى المشروع · بمعنى انه مقياس غامض لا يوضح نقاط الضعف أو القوة فى المشروع ·

- ان مقاييس الربحية انما تصف صورة مالية معينة للمشروع وتترك للتقدير الشخصى الحكم على مدى تميزها أو ضعفها ·

- ان تقييم الاداء بقياس الربحية انما يعكس قيما تاريخية ومن ثم لا يكون له فائدة تذكر فى ترشيد اتخاذ القرارات والرقابة من أجل توجيه مسارات الأنشطة الجارية بما يحقق أهداف المشروع ·

والى جانب نسب الربحية ، تستخدم أيضا مجموعة من النسب المالية الأخرى منها نسب استخدام الأصول ونسب الحالة المالية · وتلك النسب قد تكون بسيطة أى مستخرجة من بيانات قائمة مالية واحدة ، وقد تكون مركبة وهى التى تستخرج من بيانات قوائم مالية متعددة أى أن أحد طرفى النسبة يأتى من الميزانية العمومية مثلا ، فى حين يأتى الطرق الآخر من الحسابات الختامية ·

ويعاب على استخدام النسب المالية ما يلى :

- اظهار المركز المالى للمشروع على غير حقيقته من خلال اتخاذ بعض الأجراءات مثل تحسين نسبة التداول عن طريق بيع بعض الاصول الثابتة واستخدام الحصيلة فى تخفيض الخصوم المتداولة · أو زيادة قيمة الاصول المتداولة بحصيلة بيع بعض الاصول الثابتة ·

- اتاحة الفرصة للتلاعب حيث يمكن اتخاذ بعض الاجراءات التى تعمل على اظهار صورة غير حقيقية للمركز المالى للمشروع مثل اقتراض مبلغ قبل اقفال الحسابات الختامية والاحتفاظ به فى شكل نقدية اذ يؤدى هذا الى تحسين نسبة التداول على غير أساس ·

- اقتصار هذه النسب على تقييم جانب معين من أوجه نشاط المشروع وعدم قدرتها على أظهار آثار عناصر المشروع الانسانية وأوجه النشاط الانتاجي والادارى المختلفة بشكل مباشر وسريع ·

- ان النسب المالية لا تستطيع أن تبين آثار الظروف والأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية على عمل المشروع ، كما انها لا تستطيع التمييز بين مصادر الكفاءة والفعالية الذاتية بالمشروع ، وبين مسببات النجاح أو الفشل الخارجية التى لا سلطان للادارة عليها ·

- ان النسب المالية بشكل عام لا تقيس الأداء الفعلى لعناصر محددة بعينها فى المشروع ، وانما هى تعكس الآثار المجتمعة والمتراكمة لأنشطة المشروع جميعا خلال فترة زمنية · ومن ثم يصعب جدا الاستناد الى نتائج هذا التقييم كأساس فى اتخاذ القرارات أو رسم السياسات وتعديل مسارات الأنشطة الجارية · مثال ذلك اذا نظرنا الى احدى تلك النسب وهى نسبة التكاليف الادارية والتمويلية فأن تغيير

  $$\frac{\text{}}{\text{المبيعات}}$$

  هذه النسبة ارتفاعا أو انخفاضا قد يكون ناتجا عن تغييرات فى البسط أو المقام أو كليهما ، ولكن بدون تحليل أوفى وأدق لا يمكن للنسبة فى ذاتها أن تكون مؤشرا صادقا للتحسن أو التدهور فى الأداء ·

- وأخيرا فان المفاهيم المستخدمة فى تكوين تلك النسب متباينة وغير موحدة ، الأمر الذى ينتج عنه تضارب فى التفسيرات والاحكام التى يمكن التوصل اليها من استقرائها · مثال ذلك اختلاف مفاهيم الربح أو مفاهيم التكاليف الادارية أو نفقات التسويق الى آخر تلك المفاهيم المحاسبية والاقتصادية ·

وبصفة عامة ، فأن أساليب التقييم باستخدام النسب المحاسبية أو المالية لا تمثل فى رأينا أداة كافية لتحقيق الهدف الصحيح لعملية التقييم بمعناها الادارى باعتبارها حلقة فى وظيفة الرقابة الشاملة والنظر اليها على انها عملية اتخاذ قرارات بذاتها ·

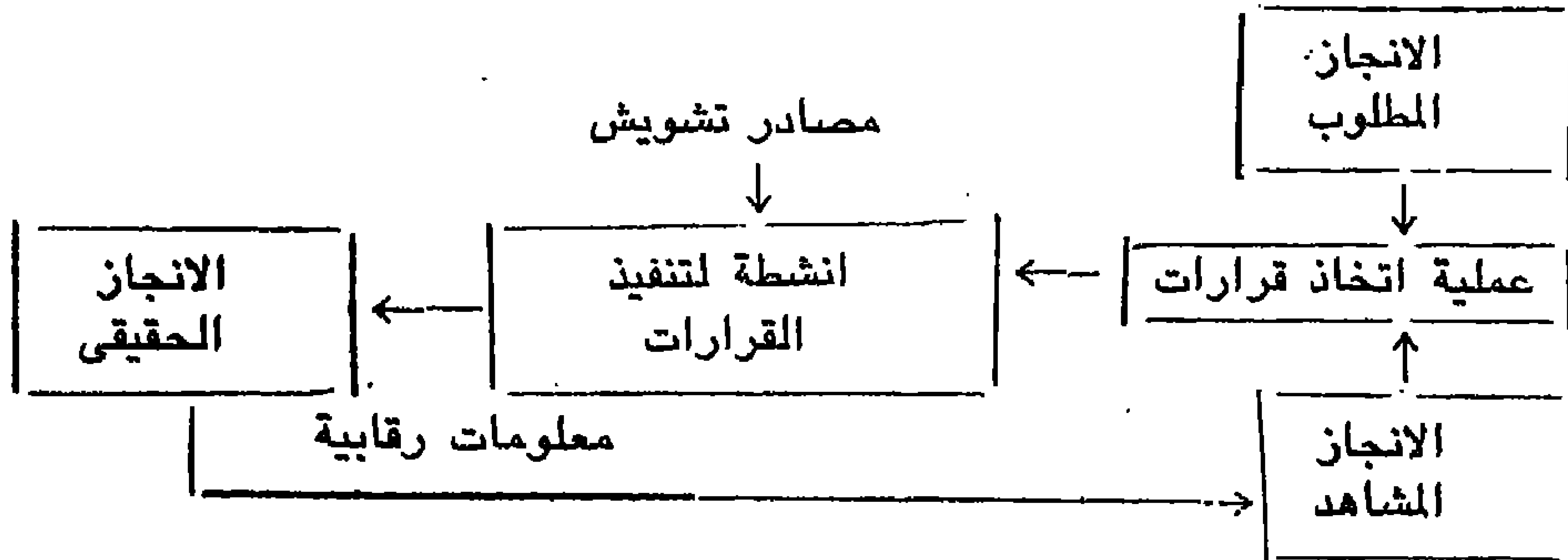
المفهوم الادارى لعملية تقييم الاداء :

من المفيد أن نعطى تعريفا محددا لما نعنيه بتعبير « تقييم الاداء » حيث أن مثل هذا التحديد سوف يسهم فى توضيح الفلسفة الاساسية التى تقوم عليها دراستنا · اننا نعتبر « تقييم الاداء » عملية جزئية فى نطاق نشاط ادارى أوسع وأشمل هو الرقابة

الشاملة • فاذا كانت الرقابة الادارية هى « تلك العمليــة التى تستهدف التحقق من أن ما كان يجب انجازه قد انجز بالفعل ، وتبين متى يحدث الانحراف عن هذا المستهدف (١) فأن « تقييم الأداء اذن هو أداة من أدوات الرقابة الأدارية الشاملة » •

وحيث تكون الرقابة الادارية شاملة لكل جوانب وأبعاد التنظيم ، فأن تقييم الأداء بالتالى يجب أن يكون شاملا لكل عمليات ونشاطات المشروع ومنجزاته •

وفى اطار هــذا التصــور فأن تقييم الأداء يمثل حلقــة أساسية فى عملية الادارة المتكاملة باعتباره عنصرا كامنا فى الرقابة الادارية • ويصــور الشكل رقم ١٠/١ هذه العلاقة (٢) :



شكل رقم ١٠/١

ومن الشكل السابق يمكن استنتاج معلومات هامة عن تقييم الأداء :

- ان العمل الادارى فى المنظمات المختلفة يتبلور فى الأساس على شكل قرارات تجسد الأهداف المرغوبة أو الانجازات المطلوب تحقيقها •
- وتمارس المنظمات أشكالا متنوعة من الأنشطة تعمل على تنفيذ القرارات وتحويلها الى انجازات فعلية أو حقيقية •

---

(١) يعرف « بونينى » الرقابة الادارية بأنها :

«......... the Process of ensuring that what aught to be done is done and of detecting when it is not done». Bonini, C., Jaedicke, R., and Wagner, H. (eds.), Management Controls. New Directions in Basic Research. N.Y. McGraw-Hill Book Co., 1964, P. IX.

(٢) Bedford, N., Managerial Control, in McGuire, J.W., (ed.) Contemporary Management : Issues and view points. Engleweed Cliffs.. N.Y., Prentice-Hall, Inc., 1974, P. 513.

● ولكن هذه الأنشطة تخضع عادة لعمليات تشويش وتحريف صادرة عن مصادر مختلفة بعضها داخل التنظيم وبعضها خارجه ، ولكنها جميعا تعمل على تصوير الانجازاتفى غير صورتها الحقيقية فى بعض الاحيان ٠

● لذلك تصبح المعلومات الرقابية عن تلك الانجازات ضرورة هامة يحتاجها متخذ القرارات ليقيم النجاح أو الفشل الذى تحقق ، ويعتمد على هذا التقييم فى اعادة اتخاذ قرارات جديدة لتصحيح مسار الأنشطة لتأمين الوصول الى الانجازات المطلوبة ٠

وعلى ذلك يبين لنا أن الرقابة هى عملية توجيه الأنشطة داخل التنظيم لكى تصل الى هدف محدد ، وان تقييم الأداء هو استقراء دلالات ومؤشرات المعلومات الرقابية لكى يتم اتخاذ قرارات جديدة لتصحيح مسارات الأنشطة فى حالة انحرافها ، أو لتأكيد مساراتهاالفعلية اذا كانت تتجه فعلا الى الانجازات المرغوبة ٠ أى أن العملية الرقابية الشاملة ـ بما فيها تقييم الأداء ـ تختص أساسا بوظيفتين ٠ الاولى هى محاولة دفع الأنشطة فى الاتجاهات المحققة للأهداف ومنعها من الانحراف ، والوظيفة الثانية هى تصحيح مسار الأنشطة ٠ ونحن نميل الى تخصيص هذه الوظيفة الرقابية الثانية الى تقييم الأداء ٠

الخلاصة اذن أن تقييم الاداء هو عملية اتخاذ قرارات بناء على معلومات رقابية لاعادة توجيه مسارات الأنشطة بالمشروع بما يحقق أهدافا محددة من قبل ٠

المضمون الحقيقى لعملية تقييم الأداء :

ان الاستنتاج الرئيسى من تحديدنا للمفهوم الادارى لتقييم الأداء هو ضرورة أن تكون عملية التقييم حركية ومستمرة ومصاحبة لتدفق الأنشطة فى توافق زمنى مناسب يسمح للادارة باكتشاف احتمال انحراف الأداء عن مستوياته المستهدفة ، ومن ثم اتخاذ قرارات لتصحيح مساراته وتأمين الوصول الى الأهداف المرغوبة ، فالصفة الاولى اذن لنظام تقييم الاداء الادارى هى أن يكون حركيا Dynamic يتابع الاحداث ويلاحقها من ناحية ، كما يستبق التغييرات المستقبلية ويتنبأ بها الأمر الذى يضع الادارة دائما فى موقف المعرفة الكاملة نسبيا بكل ما تم وما يجرى تنفيذه ، وما يحتمل انجازه ٠

من هذا الوصف لنظام تقييم الاداء يتضح لنا أن « المعلومات » هى الاساس فى التقييم ٠ وأن جوهره هو تدفق المعلومات وتبادلها وفقا لترتيب وتحديد يتفقان مع خطط النشاط ومجالاته من ناحية ، ومع اهتمامات ومسئوليات متخذى القرارات من ناحية ثانية ٠

فالمعلومات اذن هى وسيلة الرقابة حيث تأتى الى متخذى القرارات قياسات للانجازات المحققة فعلا ، ومن ثم توضح لهم أشكال التعديلات اللازمة ٠ وحين تتخذ قرارات التصحيح تعود فى شكل معلومات الى المنفذين لتعمل على حفزهم على تعديل انماط سلوكهم وتغيير معدلا الأداء حتى تتوافق مع الأهداف المطلوبة ٠

من ذلك نستطيع الكشف عن الشروط الرئيسية الواجب توفرها لقيام نظام تقييم للأداء وفقا للمفهوم الادارى :

- لابد من انتاج قدر كاف من المعلومات التى تكشف عن الأداء الجارى فى نشاط معين أو عملية بذاتها ٠ ولتحقيق هذا الشرط ينبغى وجود جهاز لتتبع الأداء وتسجيل الانجازات المحققة ٠

- يجب أن يكون هناك معدلات محددة مسبقا لمستوى الأداء المرغوب فى كل مجال أو نشاط ٠

- يجب أن يتضمن النظام وسيلة للمقارنة بين الأداء الفعلى وبين المعدل المستهدف بحيث يمكن انتاج معلومات تكشف عن الانحرافات ٠

- لابد من توفر وسيلة (أو وسائل) لنقل المعلومات الناتجة وتداولها بين مراكز اتخاذ القرارات المعنية بسرعة ودقة تتناسب فى كل حالة مع نوع الانحراف ومداه وقيمة التضحية الناتجة عن استمراره أو تكلفة تصحيحه ٠

- ان يكون من الممكن اتخاذ قرارات تصحيحية لسد الفجوة أو الثغرة بين الأداء الفعلى وبين المعدل المستهدف ٠

وفى ضوء التحليل السابق نصل الى حقيقة أساسية هى أن السرعة فى احداث التعديل هى لب مشكلة تقييم الأداء اذ أن التخلف فى تعديل أو تصحيح الانحرافات يترتب عليه بالضرورة اتساع مدى الانحراف ، وبالتالى فقدان قرارات التصحيح لفاعليتها ٠

نلاحظ أذن أن مفهومنا عن تقييم الأداء فى أطار عملية الرقابة الشاملة يقترب الى حد بعيد من مفاهيم نظرية الاتصالات والمعلومات ٠

نظم المعلومات الادارية وتقييم الأداء :

تعتبر المنظمات على اختلاف أنواعها وتباين مجالات نشاطها أجهزة لانتاج واستخدام المعلومات بالدرجة الأولى ٠ فكل جزء من أجزاء المنظمة يعتبر مصدرا لأنواع معينة من المعلومات ، كما انه يستقبل معلومات أخرى صادرة عن أجزاء المنظمة الأخرى ٠ ويتوقف نجاح المنظمة وكفاءتها الى حد بعيد على درجة توفر المعلومات السليمة وسهولة تدفقها وانسيابها بين اجزائها ، وفى هذا يقول وينر (١) « ان ما يجمع التنظيم ويحقق تماسكه هو امتلاكه لوسائل الحصول على المعلومات واستخدامها والاحتفاظ بها ثم تداولها » ٠

Wiener, N., Cybernetics. N.Y. : Wiley and Sons, Inc., 1948, P. 187.

ومن الواضح ان المشروعات المختلفة تشترك جميعا فى خاصية امتلاك المعـلومات من ناحية وخاصية الاحتياج الى استخدامها من ناحية أخرى ، ولكن المنظمات تتباين فيما بينها من حيث كفاءة تنظيم استخدام وتداول وحفظ المعلومات وتجديدها ·

ولقد تطور فى السنوات الأخيرة مفهوم « نظام المعلومات الادارية » أو ما يطلق عليه MIS باعتباره أسلوبا لتجميع وتنسيق البيـانات وتنظيم تداولها بين مراكـز اتخاذ القرارات فى المشروع بحسب احتياجاتها وفى الأوقات المناسبة لأنواع المشكلات التى تقع فى دائرة اختصاصها ·

ان نظام المعلومات الادارية يحقق للمشروع المزايا الآتية :

- تجميع البيانات التى تحتاجها عمليات التخطيط والرقابة واتخاذ القرارات عموما من مصادرها المختلفة داخل التنظيم وخارجه ·
- تصنيف وترتيب البيانات المتجمعة وازالة ما بها من تعارض أو اختلاف وكـذلك تصفيتها مما بها من تكرار وازدواج ·
- تحليـــل البيانات واســتنتاج الدلالات والمؤشرات التى تصـــلح أساسا لاتخــاذ القرارات ·
- توزيع المعلومات الى مراكز اتخاذ القرارات بحسب احتياج كل منها ·
- الاحتفاظ بالمعلومات وتجديدها باستمرار ·

ويشمل نظام المعـلومات الادارية مجموعة من النظم الفـرعية تغطى كل جوانب المشروع · **وفى مشروع عادى نجد مجموعة النظم الفرعية الآتية :**

- نظام المعلومات المالية ·
- نظام المعلومات التسويقية ·
- نظام المعلومات الانتاجية ·
- نظام معلومات العمليات المساعدة (شراء ـ تخزين ـ صيانة ··
- نظام معلومات الأفراد ·
- نظام معلومات البحوث والتطوير ·

ونقطة التركيز التى نريد ابرازها هنا أن نظام المعلومات الادارية المتطور يمكن أن يحقق فى ذات الوقت أهداف نظام تقييم الأداء وذلك اذا حددت الادارة احتياجاتها من المعلومات اللازمة للتقييم وتم تصميم نظام المعلومات بحيث يحتوى تلك المعلومات كذلك فأن القـرارات التصحيحية التى تتخذها الادارة بناء على عملية التقييم سـوف تنتقل الى المنفـذين عبر نظـام المعـلومات بما يضمن السرعة فى سـد ثغـرات الأداء وعلاج الانحرافات فيه ٠

وبصفة عامة ، فأن نظام المعلومات الادارية يمكنه أن يحقق أهداف تقييم الأداء اذا احتوى على المعلومات الآتية :

- معلومات عن السوق ، وتشمل : معـدل تقـدم المبيعات ، توزيع المبيعات حسب الاصناف والمناطق والعملاء ، تكلفة المبيعات وغير ذلك من بيانات تستخدم فى مقارنة الأداء التسويقى للمشروع بالنسبة للمبيعات التقديرية ٠
- معلومات عن الانتاج ، وتشمل : كمية الانتاج ، كمية العمـل المباشر ، المواد ، الاجور ، النفقات غير المباشرة ، والمخزون ٠ كذلك فأن المعلومات عن مستويات الجودة ووقت الانتاج تعتبر ضرورية لاغراض التقييم ٠
- معلومات عن الافـراد ، وتشمل اعداد الأفـراد وتوزيعهم على مختلف أوجـه النشـاط بالمشروع ، وقياس لكفـاءتهم فى الأداء ٠ كذلك فأن المعـلومات عن التدريب ، الاجازات ، الغياب ، الحوادث ، المنازعات ودورات العمل تعتبر من اساسيات تقييم الاداء فى هذا المجال ٠
- معـلومات عن التمويل ، وتشمل : بيانات عن الربحية ، الايرادات ، النفقـات والتدفقات النقدية وتنسب جميعا الى تقديرات الموزانات التخطيطية المختلفة ٠
- معلومات عن البرامج والخطط والأهداف والبحوث ومدى التقدم فيها ٠

خصائص نظام تقييم الأداء الفعال :

فى ضوء تحليلنا السابق لمفهوم تقييم الأداء فى العلوم الادارية ، ومدى ارتباطه بنظم المعلومات ، واخذا فى الاعتبار أوجه القصور فى الاساليب الشائعة لتقييم الأداء باستخدام النسب المالية وغيرها ، يمكن ان نصل الى تحديد الخصائص الآتية لنظام تقييم الأداء الفعال :

- **الشـــمول :** Comprehensiveness

فنظام التقييم يجب أن يشمل كل أوجه النشاط بالمشروع سواء الأنشطة الادارية أو الانتاجية المباشرة وغير المباشرة ٠ كذلك يجب أن يغطى النظام كل أجزاء التنظيم ومستوياته لا أن يقتصر على بعضها فقط ٠

● **الوضوح :** Clarity

اذ يجب أن يحتوى النظام على معايير واضحة تمثل مستويات الاداء المستهدف ، وكذلك يجب أن تكون عناصر التقييم ومجالاته وطرق القياس واضحة للمسئولين عن التقييم والمتأثرين به ·

● **السرعة :** Speed

أن قدرة تقييم الأداء على ملاحقة الانجازات الجارية وتحديد مدى اتفاقها مع المستويات المستهدفة هى المقياس الحقيقى لفعاليته · فكلما كانت الفترة الزمنية بين الأداء الفعلى وبين التقييم قصيرة نسبيا ، كلما كان من المستطاع تعديل الأوضاع وتصحيحها · وعلى العكس ، اذا طالت الفترة الزمنية فقدت عملية التقييم الغرض منها وتحولت الى مجرد دراسة للتاريخ لا تسهم كثيرا فى التأثير على الحاضر أو المستقبل ·

● **التكامل مع العملية الادارية :** Integration

أن فعالية نظام التقييم تتوقف الى حد بعيد على مدى تكامله مع نظم التخطيط والرقابة واتخاذ القرارات · وتقوم فكرة التكامل بين التخطيط والتقييم على أساس أن كل مستوى من الخطط يوفر الأهداف التى تمثل معايير التقييم بالنسبة للعمليات على المستوى الادنى مباشرة · كما أن التكامل مع اتخاذ القرارات معناه أن تتوفر المعلومات اللازمة للمدير قبل اتخاذ القرار وليس بعده ·

اهم أجهزة الرقابة وتقييم الأداء على الادارة العامة فى مصر :

يعتبر الجهاز المركزى للمحاسبات أهم الأجهزة الرقابية على أعمال الادارة العامة فى مصر ، وهو المسئول عن متابعة تنفيذ الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وكذا المسئول عن تقييم أداء وحدات القطاع العام حسب المؤشرات التى نص عليها النظام المحاسبى الموحد · وقد صدر قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ باصدر قانون الجهاز المركزى للمحاسبات وينص على ما يلى :

قانون الجهاز المركزى للمحاسبات

الفصل الاول

فى اهداف الجهاز واختصاصاته

مادة ١ : يكون الجهاز المركزى للمحاسبات هيئة مستقلة وتتبع رئيس الجمهورية ويهدف أساسا الى تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة ومتابعة اداء الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها الانتاجية فى مجال الخدمات والأعمال وذلك على الوجه المبين فى القانون ٠

ويتألف هذا الجهاز من أدارات مركزية يصدر بتنظيمها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية وتتكون هذه الادارات المركزية من عدد من الادارات العامة يصدر بتنظيمها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجهاز ٠

مادة ٢ : يمارس الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية :

(أ) الوحدات التى يتألف منها الجهاز الادارى للدولة ٠

(ب) الهيئات والمؤسسات العامة والشركات والممتلكات التابعة لها ٠

(جـ) أية جهة أخرى تقوم الدولة باعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها

مادة ٣ : يباشر الجهاز فى مجال الرقابة المالية والمحاسبية الاختصاصات التالية :

(أ) مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة فى ناحيتى الايرادات والمصروفات٠ عن طريق قيامه بالمراجعة والتفتيش على مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات والمستحقات العامة والمصروفات العامة والتثبت من أن التصرفات المالية والقيود الحسابية الخاصة بالتحصيل أو الصرف تمت بطريقة نظامية وفقا للوائح الحسابية والمالية المقررة وللقواعد العامة لميزانية الخدمات العامة وميزانية الأعمال ٠

(ب) مراجعة حسابات المعاشات والمكافآت وصرفيات التأمين والضمان الاجتماعى والاعانات والتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة لها ٠

(ج) القرارات الخاصة بشئون العاملين بالجهات المشار اليها بالمادة الثانية فيما يتعلق بصحة التعيينات والترقيات والعلاوات وبدل السفر ومصاريف الانتقال والمرتبات الاضافية وما فى حكمها للتثبت من مطابقتها للميزانية والقوانين واللوائح والقرارات ٠

(د) مراجعة جميع حسابات التسوية من أمانات وعهد وحسابات جارية والتثبت من صحة العمليات الخاصة بها ومن أن ارقامها مقيده فى الحسابات وأنها مؤيده بالمستندات القانونية ٠

(هـ) مراجعة السلف والقروض والتسهيلات الائتمانية التى عقدتها الدولة وما يقتضيه ذلك من التأكد من توريد أصل السلفة وفوائدها الى خزانة الدولة فى حالة الاقراض وكذا سداد الدولة فى حالة الاقتراض ٠

(و) بحث حال المخازن وفحص دفاترها وسجلاتها ومستندات التوريد والصرف ودراسة أسباب ما يتلف أو يتكدس بها ٠

(ز) فحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف وكشف حوادث الاختلاس والاهمال والمخالفات المالية وبحث بواعثها وانظمة العمل التى ادت الى حدوثها واقتراح وسائل علاجها ٠

(ح) مراجعة الحساب الختامى لميزانية الدولة (قطاعى الخدمات والاعمال) وكذلك الحسابات الختامية لشركات ومنشآت القطاع العام للتعرف على حقيقة المركز المالى وفقا للمبادىء المحاسبية السليمة وابداء الملاحظات بشأن الاخطاء والمخالفات والقصور فى تطبيق القوانين واللوائح ٠

(ط) مراجعة تقارير مراقبى حسابات الشركات المشار اليها فى هذا القانون وابداء الملاحظات بشأنها الى الجمعية العمومية قبل انعقادها بثلاثين يوما على الاقل ويجب على مجلس ادارة الشركة عرض ملاحظات الجهاز على الجمعية العمومية للشركة عند انعقادها ٠

مادة ٤ : يباشر الجهاز فى مجال الرقابة على الأعمال العامة وتقييم نتائجها الاختصاصات التالية :

(أ) مراجعة السجلات المقرر امساكها للخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وكذلك سجلات متابعة تنفيذها وتحقيق الأهداف منها ٠

(ب) مراجعة حسابات تكاليف الاعمال على ما كان مقدرا لها ومراجعة نتائج الاعمال والعائد منها بالنسبة لما كان مستهدفا تحقيقه واستنباط معدلات التكلفة بالنسبة لكل نوع من الاعمال والمشروعات وكذلك معدلات أداء مختلف الأعمال وما يتكلفة كل منها والتحقق من أن تلك الاعمال قد تم تنفيذها بالمصروفات التى قدرت لها وتقييم نتائجها بالنسبة لما كان مستهدفا منها ٠

مادة ٥ : يختص الجهاز أيضا بفحص ومراجعة كل حساب أو عمل آخر يعهد اليه بمراجعته أو فحصه من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس التنفيذي ويبلغ رئيس الجهاز ملاحظاته الى الجهة طالبة الفحص ٠

مادة ٦ : يقوم الجهاز بفحص اللوائح الادارية والمالية والمحاسبية وذلك للتحقق من مدى كفايتها واقتراح وسائل تلافى أوجه النقص فيها ٠

الفصل الثانى

فى مباشرة الاختصاصات

مادة ٧ : يقوم الجهاز فى سبيل مباشرة اختصاصاته ومسئولياته المبينة فى هذا القانون بفحص السجلات والحسابات والمستندات المؤيدة لها فى الجهات التى تتواجد بها أو فى مقر الجهاز ٠

وله الحق فى أن يفحص عدا المستندات والسجلات المنصوص عليها فى القوانين واللوائح أى مستند أو سجل أو أوراق أخرى يراها لازمة للقيام باختصاصاته على الوجه الاكمل ٠

مادة ٨ : يكون للجهاز حق الاتصال المباشر بمديرى الحسابات ومراقبيها ورؤسائها أو من يقوم مقامهم فى الوزارات والمصالح والادارات العامة والهيئات العامة والمؤسسات العامة والشركات والمنشئات التابعه لها وله حق مراسلتهم والتفتيش المفاجىء على اعمالهم ٠

مادة ٩ : وفى سبيل التثبت من أن المصروفات صرفت على الاغراض التى خصصت الاعتمادات من أجلها وأن الاعمال قد تم تنفيذها بتلك المصروفات يكون للجهاز الحق فى المعاينة والتفتيش على تلك الأعمال وتقييم نتائجها ومدى تحقيقها للأهداف التى تقرر تنفيذها من أجلها ٠

مادة ١٠ : يتولى الجهاز اعداد تقارير دورية ربع سنوية على الأقل وتقارير سنوية عن نتائج أعماله ومسئولياته ورفعها الى رئيس الجمهورية فى خلال شهرين من انتهاء فترة كل تقرير منها ٠

كما يعد الجهاز ملاحظاته عن مراجعة الحسابات المشار اليها والسجلات المقررة ونتائج الأعمال وتكلفة الأداء ومعدلاته ويبلغها دوريا الى الوزراء ومجالس ادارة الهيئات والمؤسسات العامة والشركات والمنشآت التابعه لها كل فيما يخصه ٠

مادة ١١ : يتلقى الجهاز ردود الجهات المختصة على ملاحظـاته فى خلال شهر من تاريخ ابلاغها لها ٠

مادة ١٢ : ويعتبر من المخالفات المالية ما يأتى :

(أ) عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتباته بصفة عامة أو التأخير فى الرد عليها بغير عذر مقبول ـ ويعتبر فى حكم عدم الرد أن يجيب الموظف اجابة الغرض منها المماطلة والتسويف ٠

(ب) التأخر دون مبرر فى ابلاغ الجهـاز خلال الموعد المحدد بما تتخذه الجهـة الادارية المختصة فى شأن المخالفة التى يبلغها بها الجهاز ٠

(جـ) عدم موافاة الجهاز بغير عذر مقبول بالحسابات ونتائج الاعمال والمستندات المؤيده لها فى المواعيد المقررة أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق فى فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها طبقا للقانون ٠

الفصل الثالث

فى تشكيل الجهاز ونظام العاملين به

مادة ١٣ : يشكل الجهاز من رئيس ونائب له وعدد كاف من الوكلاء والاعضـاء الفنيين ٠

مادة ١٤ : يعين رئيس الجهاز ونائبه بقرار من رئيس الجمهورية ٠

مادة ١٥ : لا يجوز أن يقوم رئيس الجهاز بأى عمل آخر له مرتب أو مكافأة من خزانة الدولة أو من أية جهة أخرى ، كما لا يجوز له أن يزاول مهنة حرة أو يباشر عملا تجاريا أو ماليا أو صناعيا أو أن يشترى شيئا من أموال الدولة أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئا من أمواله أو يقايضها عليه ٠

مادة ١٦ : يتولى رئيس الجهاز الاشراف الفنى والادارى على اعمـال الجهـاز والعاملين به واصدار القرارات اللازمة لتنظيم وادارة اعماله ، ويعاونه فى ذلك نائب الرئيس ٠

مادة ١٧ : مع عدم الاخلال بحكم المادة ٢٦ فقرة ثالثة يكون لرئيس الجهاز سلطة الوزير المنصوص عليها فى القوانين واللوائح بالنسبة الى العاملين بالجهاز ·

مادة ١٨ : يجوز لرئيس الجهاز أن يفوض نائب الرئيس فى مباشرة بعض اختصاصاته كما يجوز له تفويض الوكلاء فى ذلك ·

مادة ١٩ : تنشأ بالجهاز لجنة للنظر فى شئون اعضائه الفنيين تشكل من نائب رئيس الجهاز أو أحد الوكلاء رئيسا وعضوية أربعة اعضاء بحسب ترتيبهم فى الاقدمية وفى حالة غياب أحد هؤلاء أو قيام مانع لديه يحل محله من يليه فى الاقدمية وتصدر القرارات بالاغلبية المطلقة ·

مادة ٢٠ : تختص اللجنة المشار اليها فى المادة السابقة بالنظر فى جميع الشئون الخاصة بأعضاء الجهاز الفنيين وتكون لها الاختصاصات المخولة للجنة شئون الافراد طبقا للقوانين واللوائح ·

مادة ٢١ : تنظم اللائحة الداخلية الاحكام الخاصة بتأديب الاعضاء الفنيين بالجهاز والتحقيق معهم ·

مادة ٢٢ : العقوبات التأديبيه التى يجوز توقيعها على الأعضاء الفنيين هى : الانذار ـ اللوم ـ العزل ·

مادة ٢٣ : يختص بتأديب أعضاء الجهاز الفنيين محكمة تأديبية تشكل من :

- نائب رئيس مجلس الدولة أو أحد الوكلاء · رئيسا
- مستشار أو مستشار مساعد بمجلس الدولة · أعضاء
- عضو من الجهاز

وتكون أحكام هذه المحكمة نهائية ولا يجوز الطعن فيها الا أمام المحكمة الادارية العليا ـ ويرفع الطعن وفقا لاحكام قانون مجلس الدولة ·

مادة ٢٤ : يلحق بالجهاز العدد اللازم من العاملين من غير الفنيين من مختلف الفئات ·

مادة ٢٥ : تسرى على سائر العاملين بالجهاز فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى القانون والقواعد المقررة بقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ·

الفصل الرابع

أحكــام عامة

مادة ٢٦ : يضع رئيس الجهاز مشروع ميزانيته ويرسله فى موعد لا يجاوز آخر يناير من كل سنة الى وزارة الخزانة توطئه لاستصدارها ٠

ويدرج وزير الخزانة المشروع كما أعده رئيس الجهاز فاذا اشتمل المشروع زيادة على مجموع اعتمادات العام السابق جاز لوزير الخزانة الاكتفاء بدرج اعتمادات العام السابق وعرض أمر الزيادة على رئيس المجلس التنفيذى للبت فيها ٠

ويكون لرئيس الجهــاز السـلطة المخــوله لوزير الخــزانة فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة بميزانية الجهاز وفى تنظيمه وادارة أعماله ٠

مادة ٢٧ : تصدر اللائحة التنفيذية لهذا القانون بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح رئيس الجهاز ٠

وقد صــدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٣٤٩ لسنة ١٩٦٤ بتشكيل الجهــاز على الوجه الآتى :

— الادارة المركزية للرقابة المالية على الجهاز الادارى للدولة ٠

— الادارة المركزية للرقابة الماليــة على الهيئات والمؤسسات العــامة ووحــدات القطاع العام ٠

— الادارة المركزية لمتابعة تنفيذ الخطة وتقييم الأداء ٠

— الادارة المركزية للمخالفات المالية ٠

— الادارة المركزية للبحوث والعمليات ٠

— الأمانة العامة ٠

وقد تم الحاق الجهاز المركزى للمحاسبات بمجلس الشعب باعتباره أداة السلطة التشريعية فى رقابة وتقييم أداء السلطة التنفيذية ٠ وقد درج الجهاز على اعداد تقرير سنوى يرفع الى المجلس يضمنه ملاحظاته العامة على المخالفات الماليــة والادارية التى تتم فى وحدات الجهاز الادارى للدولة والقطاع العام ٠

الفصل الحادى عشر

ادارة المال العام

لقد تطور اهتمام الادارة العامة الحديثة بأمور الاقتصاد والانتاج وأصبحت وحدات الادارة العامة معنية بالاستثمار فى مشروعات التنمية وتدبير التمويل اللازم لها · وبالتالى فقد تنوعت أبواب الانفاق العام ولم تعد قاصرة على أشكال الانفاق التقليدية · كذلك تعددت مصادر ايرادات الدولة وفاقت أرقامها الحدود التقليدية لها ·

وبالنظر الى ضخامة حجم الانفاق العام فى مصر ، وكذا ضخامة عبء التمويل وضرورة البحث عن موارد للدولة وتنمية الموارد المتاحة ، فقد أصبحت عملية ادارة المال العام من أهم الوظائف التى تقوم بها الادارة العامة ·

وتعتبر الموازنة العامة للدولة الأداة الرئيسية التى يتم من خلالها تنسيق وتوجيه المال العام ايرادا وانفاقا · وقد صدر فى مصر القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة يتضمن المبادىء الأساسية فى هيكل الموازنة واعدادها ·

وفيما يلى نص القانون المشار اليه :

قانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣

بشأن الموازنة العامة للدولة

باسم الشعب

رئيس الجمهورية

قرر مجلس الشعب القانون الآتى نصه ، وقد أصدرناه :

الباب الأول

فى هيكل الموازنة العامة للدولة وأسلوب اعدادها

مادة ١ : الموازنة العامة للدولة هى البرنامج المالى للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك فى اطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقا للسياسة العامة للدولة ·

مادة ٢ : تصدر الموازنة العامة للدولة عن سنة مالية تبدأ من أول يناير وتنتهى فى آخر ديسمبر من كل عام (١) ٠

مادة ٣ : تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التى يقوم بها كل من الجهاز الادارى ووحدات الادارة المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة ، وصناديق التمويل الخاصة ، وأية أجهزة أو وحدات عامة أخرى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء ٠

مادة ٤ : تعد الموازنة العامة للدولة على أساس التقسيم الادارى للأجهزة والوحدات والتصنيف الوظيفى لأوجه نشاط الدولة مع مراعاة التحليل على أساس البرامج والمشروعات والأعمال ٠

مادة ٥ : تقسم الموازنة العامة للدولة الى نوعين من الموازنات :

(أ) الموازنة الجارية وتشمل الاستخدامات والموارد الجارية للنشاط الجارى ٠

(ب) الموازنة الرأسمالية وتشمل الاستخدامات والموارد الرأسمالية الخاصة بالاستثمارات والتحويلات الرأسمالية ٠

وتعد موازنة للخزانة العامة يتم فيها عرض نتائج التمويل للموازنات والالتزامات الخاصة بالخزانة العامة وأى اجراءات تتعلق بتحقيق التوازن المالى للموازنة العامة للدولة كما يعرض البيان الخاص بصافى الانفاق العام ٠

مادة ٦ : تبوب استخدامات الموازنة العامة للدولة ومواردها الى أبواب وتحدد اللائحة التنفيذية التقسيمات الفرعية لكل باب من الأبواب ٠

مادة ٧ : تقسم استخدامات الموازنة العامة للدولة الى الأبواب الآتية :

أولا ــ بالنسبة الى الاستخدامات الجارية :

الباب الأول ، الأجور ٠

الباب الثانى ، النفقات الجارية والتحويلات الجارية ٠

ثانيا ــ بالنسبة الى الاستخدامات الرأسمالية :

الباب الثالث ، الاستخدامات الاستثمارية ٠

الباب الرابع ، التحويلات الرأسمالية ٠

---

(١) تم تعديل موعد بدء السنة المالية الى أول يوليو اعتبارا من ١٩٨٠/٧/١ ٠

مادة ٨ : تقسم موارد الموازنة العامة للدولة الى الأبواب الآتية :

أولا ـ بالنسبة الى الايرادات الجارية :

الباب الأول ، الايرادات السيادية ٠

الباب الثانى ، الايرادات الجارية والتحويلات الجارية ٠

ثانيا ـ بالنسبة الى الايرادات الرأسمالية :

الباب الثالث ، الايرادات الرأسمالية المتنوعة ٠

الباب الرابع ، القروض والتسهيلات الائتمانية ٠

مادة ٩ : يتم تقدير الايرادات دون أن يستنزل منها أية نفقات كما لا يجوز تخصيص مورد معين لمواجهة استخدام محدد الا فى الأحوال الضرورية التى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية ٠

مادة ١٠ : يجوز لاعتبارات خاصة تقتضيها المصلحة العامة للبلاد أن تدرج فى الموازنة العامة للدولة بعض الاعتمادات بصفة اجمالية دون التقيد بتقسيمات الأبواب المنصوص عليها فى المادتين ٧ ، ٨ ٠

مادة ١١ : مع مراعاة أحكام قانونى الادارة المحلية والحكم المحلى رقمى ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ و ٥٧ لسنة ١٩٧١ تدرج بصفة اجمالية اعتمادات استخدامات المجالس المحلية وايراداتها وكذلك اعانة الدولة لها ٠

مادة ١٢ : يتبع فى اعداد الموازنة العامة للدولة قاعدة الاستحقاق ومع ذلك يراعى عند تحقيق التوازن المالى للجهاز الادارى للحكومة الايرادات المقدر تحصيلها ٠

مادة ١٣ : يصدر وزير المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية كل سنة منشورا يتضمن القواعد التى تتبعها الجهات عند اعداد مشروع موازنتها وذلك على ضوء الأهداف المخططة المطلوب تحقيقها وفقا للسياسة العامة للدولة ٠

وتلتزم كل جهة بتقديم مشروع موازنتها الى وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر على الأقل ٠

مادة ١٤ : تشكل فى كل جهة لجنة تختص باعداد مشروعات الموازنات الجارية والرأسمالية مع مراعاة النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنات السابقة ، وعلى أساس المقاييس والأنماط الكمية والمالية والدراسات والأبحاث الفنية أو الاقتصادية التى تؤدى الى تحقيق الأهداف المخططة ٠

كما يراعى فى اعداد مشروعات الموازنات ، المشروعات التى تتقرر فى الخطة السنوية وموازنة النقد الأجنبي التى تعدها الوزارات المختصة وتحدد اللائحة التنفيذية طريقة تشكيل هذه اللجان ٠

مادة ١٥ : تتولى وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية اعداد مشروع الموازنة العامة للدولة بعد دراسة مشروعات الموازنات المقدمة من الجهات المختلفة والتنسيق بينها بما يحقق أهداف الخطة السنوية المقررة ويتفق مع السياسة العامة للدولة وتلتزم جميع الجهات بتقديم كافة البيانات والمعلومات والايضاحات التى تطلبها وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية والأجهزة المختصة فيما يتعلق باعداد مشروع الموازنة ولمندوبى الوزارة والجهات المختصة حق الاطلاع على الدراسات والأبحاث والمعلومات اللازمة لاعداد مشروع الموازنة العامة للدولة ٠

مادة ١٦ : يعرض وزير المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية مشروع الموازنة العامة على مجلس الوزراء ويحيله رئيس الجمهورية الى مجلس الشعب فى الميعاد المحدد بالدستور ٠

مادة ١٧ : اذا لم يصدر قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة المالية يتم الصرف فى حدود اعتمادات موازنة السنة المالية السابقة الى حين اعتمادها ٠

الباب الثانى

فى التمويل والصناديق الخاصة

مادة ١٨ : يكون تمويل الاستخدامات الجارية لكل من تقسيمات الموازنة العامة للدولة عن طريق مواردها الجارية ، كما تخصص الموارد الرأسمالية لكل منها لمقابلة الاستخدامات الرأسمالية ، ويصدر بتنظيم عمليات التمويل قرار من وزير المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية ٠

مادة ١٩ : يحدد الفائض واعانة العجز لكل من موازنات الجهاز الادارى للحكومة والهيئات العامة وما فى حكمها سنويا ويؤول الفائض للخزانة العامة كما تتحمل باعانة العجز ٠

ومع مراعاة القرارات المنظمة لعمليات التمويل ، يسوى فائض المؤسسات العامة وصناديق التمويل وما فى حكمها طبقا لأحكام قانون المؤسسات العامة والقرارات فى هذا الشأن ٠

مادة ٢٠ : يجوز بقرار من رئيس الجمهورية انشاء صناديق تخصص فيها موارد معينة لاستخدامات محددة ٠

ويعد للصندوق موازنة خاصة به طبقا للقواعد والأحكام المنصوص عليها فى هذا القانون ويسرى بشأنها فيما يتعلق بتنفيذ أحكام هذا القانون القواعد الخاصة بالمؤسسات العامة ٠

مادة ٢١ : ينشأ صندوق استثمار للودائع والتأمينات وتكون له الشخصية الاعتبارية المستقلة ويرأسه وزير المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية ويختص بتوظيف الأموال المتاحة للاستثمار من الأوعية الادخارية وهيئات الادخار والتأمينات وتجميع الأموال وما فى حكمها وذلك فيما عدا الودائع الادخارية لدى البنوك (١) ٠

وتعفى العمليات التى يقوم بها هذا الصندوق والفوائد التى يتقاضاها أو يؤديها من جميع الضرائب والرسوم ٠

ويصدر بنظام هذا الصندوق وتشكيله وتنظيم معاملاته قرار من رئيس الجمهورية ٠

الباب الثالث

فى تنفيذ الموازنة العامة

مادة ٢٢ : يعتبر صدور قانون اعتماد الموازنة العامة للدولة ترخيصا لكل جهة فى حدود اختصاصها باستخدام الاعتمادات المقررة لها فى الأغراض المخصصة من أجلها إعتبارا من أول السنة المالية ، وتكون هذه الجهات مسئولة عن اتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ موازنتها وتحقيق الأهداف المحددة لها ٠

ويكون للتأشيرات الملحقة بالموازنة العامة للدولة قوة القانون ٠

مادة ٢٣ : لا يعفى وجود اعتماد فى جداول استخدامات الموازنة من الالتزام بأحكام القوانين واللوائح المعمول بها سواء كان ذلك متعلقا بتنظيم السلطات المالية والنظام المحاسبى وما يتطلبه تنفيذ الموازنة من اجراءات ٠

مادة ٢٤ : لا يجوز تجاوز اعتمادات أى باب من الأبواب المختلفة أو استحداث نفقات غير واردة بالموازنة الا بعد الرجوع الى وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية وموافقة مجلس الشعب وصدور القانون الخاص بذلك ٠

ويجوز اجراء النقل داخل اعتمادات الباب الواحد طبقا للشروط والأوضاع التى تحددها اللائحة التنفيذية ، والتأشيرات الملحقة بالموازنة العامة ، وقانون الخطة العامة للدولة ٠

---

(١) تم تصفية هذا الصندوق وآلت أصوله وخصومه الى بنك الاستثمار القومى بموجب القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٨٠ ٠

مادة ٢٥ : لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروعات غير واردة فى الخطة أو فى الموازنة العامة للدولة يترتب عليها انفاق مبالغ من خزانة الدولة فى فترة مقبلة الا بموافقة مجلس الشعب ، وفى غير هذه الأحوال تكون التصرفات التى من شأنها ترتيب التزام على الموازنة لسنة أو لسنوات مقبلة طبقا للشروط والأوضاع التى تحددها اللائحة التنفيذية ٠

مادة ٢٦ : على كل من الجهاز الادارى للحكومة ووحدات الحكم المحلى والهيئات والمؤسسات العامة والوحدات التابعة لها ، تقديم بيانات الى وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية ووزارة التخطيط والجهاز المركزى للمحاسبات مشفوعة ببيان أسباب عدم تنفيذ ما خطط بموازناتها وذلك بالكيفية ووفقا للشروط والأوضاع والمواعيد التى تحددها اللائحة التنفيذية ٠

مادة ٢٧ : على الوزارات والمصالح والهيئات والمؤسسات وأية وحدات أخرى أن تأخذ رأى وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية فى مشروعات القوانين والقرارات التى من شأنها ترتيب أعباء مالية على الخزانة العامة وذلك قبل التقدم بهذه المشروعات الى الجهات المختصة ٠

ويكون تنفيذ الفتاوى التى لها صفة العمومية ويترتب عليها أعباء مالية غير مدرجة بالموازنة بعد تدبير الاعتماد المالى اللازم ٠

الباب الرابع

فى الحسابات الختامية

مادة ٢٨ : يعد الحساب الختامى للدولة عن السنة المالية المنتهية ويشتمل الحساب الختامى للدولة على الاستخدامات والموارد الفعلية موزعة على الأبواب المختلفة للموازنة العامة للدولة كما يشتمل على المراكز المالية لحسابات الدولة فى نهاية السنة المالية ٠

مادة ٢٩ : يصدر وزير المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية القرارات الوزارية اللازمة لتحديد :

(أ) المواعيد التى تلتزم بها الوحدات الواردة بموازنة الجهاز الادارى للحكومة ووحدات الحكم المحلى والهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات التابعة لها ، وصناديق التمويل الخاصة لتقديم حساباتها الختامية وميزانياتها الى كل من الجهات التى تتبعها وكذلك الى وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية والى الجهاز المركزى للمحاسبات ٠

(ب) المواعيد التى تلتزم بها المجالس التى لها سلطة الجمعيات العمومية للوحدات المشار اليها نظر الحسابات الختامية والميزانيات وتقارير الجهاز المركزى للمحاسبات ·

(جـ) المواعيد التى تقدم خلالها الهيئات والمؤسسات العامة الحسابات الختامية المتضمنة جميع التسويات الحسابية الى وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية والجهاز المركزى للمحاسبات ·

(د) المواعيد اللازمة لقيام وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية باجراء التسويات والتعديلات الاضافية على الحسابات الختامية للجهات واخطار الجهاز المركزى للمحاسبات بها ·

مادة ٣٠ : يقوم الجهاز المركزى للمحاسبات بتقديم تقرير عن نتائج مراجعة الحسابات الختامية والميزانيات العمومية للوحدات الواردة بالموازنة العامة للدولة الى وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية والى تلك الوحدات خلال شهرين من تاريخ تسلمه لكل ميزانية عمومية أو حساب ختامى ·

مادة ٣١ : على وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية أن تحيل مشروعات قوانين الربط الخاصة بالحساب الختامى للموازنات العامة وبياناته التفصيلية الى مجلس الشعب والى الجهاز المركزى للمحاسبات فى مدى تسعة أشهر من انتهاء السنة المالية ·

مادة ٣٢ : على الجهاز المركزى للمحاسبات أن يقدم الى مجلس الشعب تقريره عن الحساب الختامى للموازنات العامة فى موعد أقصاه أحد عشر شهرا من انتهاء السنة المالية ويرسل الى وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية صورة من ملاحظاته أولا بأول وكذلك نسخة من تقريره النهائى المرسل الى مجلس الشعب ·

الباب الخامس

أحكام عامة

مادة ٣٣ : يعتبر شاغلو الوظائف المحددة فى قمة الجهاز المالى هم المسئولون عن تنفيذ هذا القانون واللوائح والقرارات الصادرة تنفيذا له ·

ويكون على المسئولين الماليين بالجهاز الادارى للحكومة ووحدات الحكم المحلى اخطار وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية والجهاز المركزى للمحاسبات بأية مخالفة مالية وعلى المسئولين الماليين بالوحدات الاقتصادية اخطار رئيس الوحدة بأية

مخالفة مالية وعلى رئيس الوحدة اخطار رئيس الهيئة أو المؤسسة التابع لها وعلى رئيس الهيئة أو المؤسسة اخطار الوزير المختص بتلك المخالفات على أن يخطر وزير المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية بما يثبت من هذه المخالفات ·

وعلى المسئولين الماليين الامتناع عن تنفيذ أى أمر أو قرار ينطوى على مخالفة الا بناء على أمر كتابى من رئيس الجهة التابع لها وعلى المسئولين الماليين بالجهاز الادارى للحكومة اخطار وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية والجهاز المركزى للمحاسبات بما تم كتابة ·

وتختص وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية وحدها بمساءلة المسئولين الماليين التابعين لها عما يقع منهم من أخطاء فنية أو مخالفات مالية مع أخطار الوزير المختص بنتيجة المساءلة ، أما بالنسبة لمن عداهم فيكون ذلك من اختصاص الوزير المختص على أن تخطر وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية بنتيجة المساءلة وذلك كله دون الاخلال بحق الجهاز المركزى للمحاسبات فى التعقيب على القرارات الصادرة فى هذا الشأن ·

مادة ٣٤ : يعتبر من المخالفات المالية عدم تقديم الجهة للموازنة أو الحسابات الختامية أو الميزانية العمومية الخاصة بها ، أو بياناتها التفصيلية أو تقديمها غير مستوفاة أو فى موعد يجاوز المواعيد المحددة ، أو تجاوز الاعتمادات المدرجة بالموازنة دون الحصول على الموافقة والترخيص المالى اللازمين أو الأمر بالصرف فى حالة تجاوز اعتمادات باب من ابواب الموازنة قبل الحصول على موافقة مجلس الشعب أو مخالفة اى حكم من احكام هذا القانون والقرارات واللوائح الصادرة تنفيذا له ·

واستثناء من الأحكام الخاصة بالتحقيق مع العاملين وتأديبهم والاجراءات الخاصة بالمحاكمات التأديبية ، يكون لوزير المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية بالاتفاق مع الوزير المختص فى الحالات المشار اليها فى الفقرة السابقة وبالنسبة للمسئولين الاشرافيين فى وحدات الجهاز الادارى للحكومة ووحدات الادارة المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات التابعة لها وصناديق التمويل الخاصة توقيع العقوبات الواردة فى القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ باصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة والقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ باصدار نظام العاملين بالقطاع العام عدا عقوبة الفصل أو العزل أو الاحالة الى المعاش وذلك كله دون الاخلال بحق الجهاز المركزى للمحاسبات فى التعقيب على القرارات الصادرة فى هذا الشأن ·

مادة ٣٥ : يصدر وزير المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية بقرار منه اللوائح التنفيذية لهذا القانون ·

مادة ٣٦ : يلغى القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٦ بانشاء صندوق الاستثمار ويقوم وزير المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية باتخاذ الاجراءات لتصفية مركزه المالى وتسوية كافة الحسابات واتخاذ ما يراه ضروريا لتسوية أقساط القروض والفوائد المتعلقة بها أو الاعفاء منها ويلغى القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٩ بتنظيم مواعيد تقديم الحسابات الختامية لميزانية الدولة الى مجلس الأمة ، ويلغى القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٢ فى شأن تحديد السنة المالية ، كما يلغى أى نص يخالف هذا القانون ·

وظائف الموازنة العامة للدولة :

يمكن لعملية اعداد الموازنة العامة للدولة أن تصبح أداة هـامة للتخطيط والادارة على مختلف مستويات الادارة العامة · ومن ثم فان اعـداد الموازنة وتنسيقها ينبغى أن يكون أقرب الى وظائف التخطيط القومى باعتبار الموازنة البرنامج المالى للخطة القومية ·

ومن ثم يمكن تركيز أهم الوظائف التى يجب أن تحققها الموازنة العامة للـدولة فى الآتى :

— التأكد من أن الموازنة تعكس تماما أهداف وأولويات الخطة القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ·

— التأكيد على أن تحقق الموازنة التوازن بين تقديرات الموارد والاستخدامات ·

— التأكد من أن الموازنة تراعى التوازن بين متطلبـات الانفاق الجـارى من ناحية ، وبين متطلبات الانفاق الاستثمارى لمشروعات التنمية من ناحيـة أخرى ·

— أن يتم اعداد الموازنة العامة والموازنات الفرعية أو المستقلة أو الملحقةبطريقة سليمة تتفادى التكرار والازدواج وتسمح بالمقارنة الدقيقة ·

— أن تتخـذ الموازنة أساسا فى دفع حركة التنمية الاقتصـادية والاجتمـاعية بتركيزها على البرامج والمشروعات بدلا من أن تهتم فقط ببنود الانفاق بغض النظر عن ارتباطها ببرامج أو مشروعات محددة ·

وتحقيقا للتطوير المستهدف فى موازنة الدولة ، فقد فصلت الموازنة الاستثمارية وأسند تنفيـذها الى بنك الاستثمار القومى ، واقتصرت موازنة الدولة على الانفـاق الجارى · وتقوم وزارة المالية باعداد الموازنة العامة بشقيها الجارى والاستثمارى ، بينما تختص وزارة الاقتصاد باعداد الموازنة النقدية (موازنة النقد الأجنبى) ·

والجداول التالية توضح الاطار العام للموازنات الجارية والاستثمارية والنقدية كما جاءت فى المشروع المبدئى لها (١) :

---

(١) المصدر : بيان نائب رئيس الوزراء للشئون الاقتصادية والمالية ·

جـدول رقم ١١/١

اطار مشروع الموازنة الجارية للسنة المالية ٨١ / ١٩٨٢

البيـــان	موازنة ٨٠ / ١٩٨١	مشروع ٨١ / ١٩٨٢	التغير بين مشروع ٨١ / ٨٢ وموازنة ١٩٨٠ / ١٩٨١ ٪
الاستخدامات الجارية			
الأجور			
الدعم			
ق . م			
فوائد الدين العام المحلى والخارجى			
أعباء المعاشات التى تتحملها الخزانة العامة			
مستلزمات سلعية وخدمية			
باقى بنود المصروفات الجارية			
جملة الاستخدامات الجارية			
الايرادات			
الضرائب			
البترول			
قناة السويس			
أخرى			
ضريبة الاستهلاك الترفى			
الجمارك			
الضرائب على الانتاج			
الضرائب العقارية			
فائض البترول			
فائض قناة السويس			
فائض باقى الهيئات الاقتصادية			
حصة الدولة فى أرباح الشركات			
فائض البنك المركزى			
ايرادات الخدمات والمصالح الغير ايرادية			
جملة الايرادات			
الفائض الجارى			

جدول رقم ٢/١١

مشروع موازنة الالتزامات الرأسمالية للسنة المالية ٨١ / ٨٢

البيان	موازنة ٨٠ / ١٩٨١	مشروع ٨١ / ١٩٨٢	التغير	الملاحظات
الالتزامات الرأسمالية :				
اقساط الدين العام المحلى				
أقساط الدين العام الخارجى				
قروض لسد عجز جارى الهيئات الاقتصادية				
قروض لتمويل التحويلات الرأسمالية للهيئات الاقتصادية				
مساهمة الخزانة لتمويل التحويلات الرأسمالية للشركات				
اقساط مستحقة والتزامات رأسمالية أخرى				
الجملة				
تمويل الالتزامات الرأسمالية				
واردات القانون ٨٤ الامريكى				
القرض السلعى الأمريكى				
تمويل البنك الدولى				
قروض من دول أخرى				
موارد السوق الأوربية				
جملة الموارد الخارجية				
أقساط محصلة وموارد رأسمالية				
باقى الفائض الجارى بعد وديعة بنك الاستثمار				
جملة التمويل				
عجز الالتزامات الرأسمالية				

جـدول رقم ١١/٣

مشروع الموازنة الاستثمارية للسنة المالية ٨١ / ١٩٨٢

البيـــان	موازنة ٨٠ / ١٩٨١	مشروع ٨١ / ١٩٨٢	التغير
الاستخدامات الاستثمارية			
تمويل الموازنة الاستثمارية			
التسهيلات الائتمانية			
التمويل الذاتى			
الأوعية الادخارية			
وديعة الخزانة			
حصـــة الـ ٥٪ سـسندات حكومية			
فائض بنك الاستثمار المتاح للاستثمارات			
قروض تنمية			
جملة الموارد			
عجز الموازنة الاستثمارية			

جـدول رقم ٤/١١

اطار مشروع الموازنة النقدية

« المبالغ بالمليون جنيه »

	موازنة ٨٠ / ١٩٨١	مشروع ٨١ / ١٩٨٢
المـوارد :		
صادرات زراعية وصناعية		
بترول خام ومنتجاته		
متحصلات غير منظورة		
جملة الموارد		
الاستخدامات :		
استيراد سلعى :		
استلاكى		
وسـيط		
استثمارى		
دفعات مقدمة		
المدفوعات غير المنظورة :		
جملة		
العجز الجارى (—)		
الالتزامات		
اجمالى العجز (—)		
المواجهات		
المركز النهائى		

الفصل الثانى عشر

ادارة الوظيفة العـامة

منذ اتسع نطاق الأعمال التى تقوم بها وحدات الادارة فى مصر وتنوعت مسئولياتها وأنشطتها ، فقد أصبحت المستخدم الرئيسى للقوى العاملة فى البلاد ، وبالتالى أصبح تنظيم وادارة شئون الوظائف العامة من المهـام الرئيسية التى تضطلع بهـا الادارة العـامة ، وأصبحت القواعـد والسياسات المتصلة بالتوظف والخـدمة المدنيـة تمثل الأساس الذى تلتزم به مختلف وحدات الادارة المدنية • وقد سارت مصر فى فتـرة الستينات على أسلوب توحيد وتنميط الأسس والقواعـد الوظيفية بالحكومة والقطـاع العام ، ودرجت على اصدار لوائح تنظيم شئون العاملين فى مختلف الوحدات تستند الى قوانين التوظف الأساسية •

وقد شهدت ادارة الوظيفة العامة فى مصر قدرا هائلا من الاختلال والاضطراب ساعد على تغذيته الالتجاء الى أسلوب توزيع الخريجين من الجامعات والمعاهد على وحدات الادارة العامة بغض النظر عن الاحتياجات الفعلية لهـا • ويمكن تصوير أهم المشكلات التى واجهت ادارة الوظيفة العامة فى مصر كما يلى :

اولا ــ فى اضطراب الأوضاع الوظيفية وأسبابه :

- طرأت عدة متغيرات أساسية على أوضاع العمالة فى الحكومة والقطاع العام خلال السنوات القليلة الماضية ترتب عليها اختلالات وتناقضات فى الأوضاع الوظيفية تسهم فى اهدار جانب أساسى من طاقات العاملين فى الشكوى والمطالبة بتعـديل وتصحيح أوضاعهم أو مساواتهم ببعض الفئـات الأخـرى التى حققت مزايا لم تتحقق لهم ، كما تعمل على الاخلال بقواعد التشغيل وعلاقات العمل السليمة •

- ويمكن تركيز أهم مظاهر مشكلات العمالة (من وجهة نظر العاملين) فى الآتى :

ــ تزايد المطالبات بمد العمل بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ بشأن تصحيح أوضاع العاملين بالحكومة والقطاع العام •

ــ مطالبة فئـات جديدة ممن لم ينطبق عليهم القانون ١١ لسـنة ١٩٧٥ (مثـل العسكريين ورجال الشرطة والعاملين بكادرات خاصة وقت صدور القانون) بتطبيق القانون عليهم •

ــ تعدد الشكاوى من ثغرات فى قرارات الرسوب وقانون الاصلاح الوظيفى بحيث بلغت ٢٣ ثغرة سواء فى القوانين أو فى تطبيقها •

- تعدد المطالبات باضافة مدد أقدمية افتراضية وعلاوات لحملة الشهادات الاقل من المتوسطة ، وتزايد الشكاوى من قرارات التقييم المالى للشهادات التى توقف منحها ٠

● اما من جانب آخر نجد الآراء الصادرة عن المسئولين سواء فى القطاع العام أو الحكومة تتجه فى اتجاه مخالف كما يلى :

- يشكو القادة الاداريين بالقطاع العام من الاضطراب الوظيفى الذى نشأ عن تطبيق قانون ١١ لسنة ١٩٧٥ واختلال الهياكل الوظيفية للشركات والآثار السالبة الناتجة عن ذلك من حيث انتاجية العمل وانضباط العاملين ٠

- تضخم أعباء الأجور بالنسبة للقطاع العام الأمر الذى انعكس فى مطالبة ملحة من جانب ادارات الشركات لتحريك الأسعار من أجل تعويض تلك الزيادات فى الأجور التى فرضت نتيجة لقانون تصحيح الأوضاع الوظيفية ٠

- اختلال الهياكل الوظيفية بالوزارات وأجهزة الدولة المختلفة حيث تهدر اجراءات الترقية بالرسوب والاصلاح الوظيفى الأسس الادارية السليمة ٠

● وفى اطار هذا الاضطراب الواضح فى الأوضاع الوظيفية بالدولة نلحظ أيضا اتجاها لتزايد الأجور والرواتب بالدولة يبدو من استقرار بيانات الموازنة العامة للدولة حيث تبلغ الزيادة المقدرة فى اجمالى الأجور فى موازنة ١٩٨١/١٩٨٢ للحكومة المركزية والمحليات والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية نسبة ٣٠٪ عما كانت عليه فى ١٩٨٠ بينما تستهدف خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لعام ١٩٨١/١٩٨٢ زيادة الانتاج المحلى الاجمالى بمعدل ٩ر٩٪ فقط ٠

من جانب آخر ، فان انتاجية الجنيه أجر فى القطاع العام الصناعى المستهدفة فى عام ١٩٧٨ تبلغ ٠٨٠ر٢ جنيه بينما كانت ١١٠ر٢ جنيه فى ١٩٧٦ ، كما بلغت الزيادة فى الأجور بين عامى ١٩٧٦ و ١٩٧٨ نسبة ٦ر١٨٪ بينما تحققت زيادة فى الدخل الاجمالى نسبتها ١٧٪ فقط ٠

● يمكن تركيز أهم الأسباب التى نشأت عنها تلك الأوضاع الوظيفية المضطربة فيما يلى :

- الالتجاء الى استخدام فكرة الرسوب الوظيفى منذ ١٩٦٨ وتوالى تطبيق قواعد الرسوب فى السنوات التالية حتى أول مارس ١٩٧٧ حيث صدر قرار رئيس الوزراء رقم ١١٨٢ لسنة ١٩٧٦ والذى يقضى بترقية من تتوافر فيهم شروط الترقية فى الفترة من ١٩٧٦/١٢/٣١ حتى أول مارس ١٩٧٧ طبقا لقواعد الرسوب الوظيفى الصادرة فى سنتى ٧٣ ، ١٩٧٤ ٠

— الالتجاء الى الأسلوب الـذى اصطلح على تسميته بالاصـلاح الوظيفى وذلك بالقانون ١١ لسنة ١٩٧٥ والذى جـدد العمل به فى سنوات تالية ويلاحظ أنه بينما تقضى قرارات الرسوب الوظيفى بالترقيـة الى الدرجة التـالية لكل من أمضى فى درجته الحالية المدد المقـررة الواردة بتلك القـرارات ، فان قانون تصحيح الأوضاع الوظيفية يتخذ المدد الكلية للخدمة الواردة بالجداول المرافقة له أساسا للترقية مع جواز أن تكون الترقيات لدرجة أو أكثر بشرط الا تجاوز درجتين فى السنة المالية الواحدة ٠

— بينما كانت قرارات الرسوب الوظيفى تنطبق على العاملين بالحكومة والهيئات العامة (الخاضعين للقانون ٥٨ لسنة ١٩٧١) ، فان القانون رقم ١١ لسـنة ١٩٧٥ انطبق عليهم وعلى العاملين بالقطاع العام (المعـاملين بالقـانون ٦١ لسنة ١٩٧١) ٠

— ان مشكلة خطيرة نتجت عن سماح القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ بجواز ضم مدد خدمة سابقة فى حساب مدد الخدمة الكلية اللازمة للترقية (وقد ترتب على ذلك حالات كثيرة من التلاعب والانحراف بافتعال شهادات خدمة وهمية من جهات غير حكومية والاعتماد عليها فى زيادة مدد الخدمة الكلية ، ومن ثم تحقيق مزايا أكبر) ٠

— أن سببا رئيسيا مما نعانى منه الآن فى أوضاعنا الوظيفية يعود الى الخلط بين الاعتبارات الاقتصادية التى توجب تعديل الأجور للعـاملين لمواجهـة ارتفاعات الأسعار وزيادة أعباء المعيشة من ناحية ، وبين الاعتبارات الادارية السليمة التى تقصر الترقية من وظيفة الى وظيفة أعلى على من تتوافر لديهم شروط شغل تلك الوظائف وتشترط خلو الوظيفة الأعلى وتوفر المصرف المالى لتمويلها ٠ ولكن نجـد أن قرارات الرسوب الوظيفى وكـذلك قانون تصحيح الأوضاع الوظيفية تهدر جميعا تلك القاعدة الموضوعية وتجرى بناء عليهـا ترقيات حتمية استنادا الى اعتبار وحيد وهو الأقدمية وبغض النظر عن توافر اشتراطات شغل الوظائف الأعلى أو الاعتمادات اللازمة للتمويل كذلك تجاوزت بعض قرارات الرسوب الوظيفى فأتاحت الفرصة للترقية الى الدرجة الثانية والأصل أنه تتم الترقية اليها بالاختيار (قرار وزير الخزانة رقم ٣٦٨ لسـنة ١٩٧١ فى ١٩٧١/١٢/٢٧) ٠ كذلك فقد امتدت الترقيات بقانون ١١ لسـنة ١٩٧٥ الى الدرجة الثانية ٠

— ولعل من أهم الأسباب التى أسهمت فى اختلال الأوضاع والمعاملات الوظيفية فى مصر هو تطبيق أسلوب تسعير الشهادات الدراسية ٠ وقد تكرس هـذا الوضع بصدور القـانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٧ الـذى قضى بوضع كل موظف موجود بالخدمة وقت صدوره فى الدرجة المقررة لمؤهله مع احتساب أقدميتـه فيها من تاريخ التعيين أو الحصول على المؤهل أيهما أقرب ٠ وقد جرت كل القوانين والقرارات المتعلقة بشئون الوظيفة العامة بعـد ذلك من النـاحية الواقعية على أساس قاعدة تسعير الشهادات حيث نصت بشكل أو آخر على تحديد المستويات المالية والأقدميات لحاملى المؤهلات المختلفة ٠

- وارتباطا بمشكلة تسعير الشهادات نشأت مشكلة أخرى وهى اختلاف أساس التقييم المالى للمؤهلات المختلفة • ففى حين استندت وزارة التربية والتعليم والتعليم العالى الى الخطط والبرامج التعليمية وعدد ساعات الدراسة المقررة لمنح المؤهل كأساس لتحديد مستواه المالى دون التقيد بعدد السنوات الدراسية، لجأت بعض القرارات الأخرى الى اتخاذ السنوات الدراسية أو مدة الدراسة النظرية والتدريبية أساسا لتقييم المؤهلات الدراسية (قانون ٥٨ لسنة ١٩٧٢ بتسوية حالة الحاصلين على بعض المؤهلات الدراسية ، القانون ١١ لسنة ١٩٧٥) •

ولا شك أن أسلوب تسعير الشهادات يمثل اهدارا للقيم الادارية الموضوعية حيث يتساوى حملة المؤهل العلمى الواحد فى الأجر بغض النظر عن اختلاف مضمون العمل الذى يقومون به ، كذلك كان دافعا الى التكالب على التعليم الجامعى نظرا للقيمة المالية الأعلى المعطاة للمؤهلات العالية وبالتالى العزوف عن التعليم الفنى • من ناحية أخرى أدى أسلوب تسعير الشهادات الى الضغوط الفئوية التى أنتجت قرارات الرسوب ، والاصلاح الوظيفى حيث يطالب حملة المؤهل الواحد من خريجى نفس الدفعة بالتساوى فى الترقيات رغم اختلاف جهات العمل وأنواع الوظائف التى يشغلونها ، وأكثر من هذا فقد قوى الاتجاه الى معادلة الوظائف والمراتب الوظيفية فى الكادرات الخاصة المختلفة اعتمادا على منطق تساوى المؤهلات العلمية وبغض النظر عن اختلاف الوظائف ذاتها •

- وحيث كان الأساس فى تحديد الأجر هو المؤهل العلمى حقيقة وليس الوظيفة أو ظروف العمل ومطالب التأهيل اللازمة للأداء ، فقد نتجت مفارقات شاذة أدت الى اعمال فكرة البدلات كتعويض لبعض شاغلى وظائف معينة عن عدم تناسب الأجر مع مقتضيات العمل • وقد توسعت الدولة فى استخدام البدلات بحيث أصبحت تشكل عبئا غير قليل فقد بلغ اجمالى اعتمادات الرواتب والبدلات المختلفة فى موازنة ١٩٧٧ مبلغ ٢ر٥٢ مليون جنيه أى بنسبة ٧ر٨٪ من اجمالى تكاليف الوظائف الدائمة فى نفس السنة •

- ومما ساعد على تفاقم الوضع التجاء الدولة منذ سنوات الى أسلوب تعيين الخريجين بشكل جزافى دون ارتباط بالاحتياجات الحقيقية للعمالة الأمر الذى أدى الى تكدس العاملين وانخفاض الكفاءة العامة لأجهزة الدولة •

- وأخيرا فقد صدرت بعض القرارات السريعة التى هدفت الى تخفيف تكدس العمالة فى القاهرة والاسكندرية بتسهيل نقل العاملين الى مواطنهم الأصلية ، ولكن حدثت تجاوزات فى التطبيق نتج عنها تراكم عمالة زائدة فى بعض المحافظات والتأثير على مواقع الانتاج بسحب أنواع من العمالة الفنية اللازمة لها •

ثانيا ـ فى المبادىء الأساسية لسياسة العمالة فى الحكومة والقطاع العام :

● ولا شك أن الأمر يحتم ارسـاء سياسة واضحة المعـالم للعمـالة فى الحـكومة والقطاع العام تكون أساسا لاتخاذ القرارات بما يحقق هدفين رئيسيين :

ـــ توفير المناخ الايجابى الملائم لزيادة فعالية وانتـاجية قوى العمـل وتحقيق الاستقرار النفسى والاقتصادى لجماهير العاملين ·

ـــ اعمال المبادىء الادارية والاقتصادية السليمة بما يهيىء للدولة قوة عـاملة منتجة تتناسب والاحتياجات الحقيقية للعمل ·

● ووصولا الى هذه السياسة العامة للعمالة والتشغيل فانه من المفيد طرح المبـادىء الأساسية الآتية كعناصر للسياسة المستهدفة :

ـــ الامتناع عن أنواع الحلول المؤقتة والمسكنات الجزئيـة لمشكلات العـاملين ، والاتجاه دائما نحو الحلول الموضوعية لتلك المشكلات وتنفيذا لهذا المبـدأ فانه لا يجوز العودة مرة أخرى الى أساليب الرسوب أو الاصلاح الوظيفى ·

ـــ ضرورة مراعاة الفروق الموضوعية بين العمل فى الحكومة والمحليات ووحدات الخدمات ، وبين العمل فى القطاع العام والوحدات الانتاجية أو الاقتصادية بشكل عام حتى ولو لم تتخـذ شكل شركات · وبذلك يجب التمييز دائمـا بين قواعد ونظم الخدمة المدنية من ناحية ، وبين قواعد ونظم الخدمة فى قطاعات الانتاج والأنشطة الاقتصادية من ناحية أخرى ·

ـــ ضرورة التفرقة بين الاعتبارات الاجتمـاعية والسياسية وما قـد تفرضه من منح مكـافآت أو مزايا اقتصـادية للعـاملين ، وبين الاعتبـارات الادارية الموضوعية فى شغل الوظائف واحداث التغييرات الوظيفية · وبذلك يجب عدم اتخاذ الرغبة فى تعويض العاملين عن ارتفاع نفقات المعيشة ذريعة لاهـدار الهياكل الوظيفية ودورات الخدمة المخططة وفقا لشروط ومواصفات موضوعية

ـــ انهاء أسلوب تسعير الشهادات والتأكيد على مبدأ تقييم الوظيفة وليس المؤهل العلمى ، وذلك استنادا الى حقيقة أن المؤهل العلمى ما هو الا أحد عنـاصر التأهيل لشغل وظيفة ما وليس العنصر الوحيد ·

ـــ ضرورة أن يعكس تقييم الوظيفة كل أبعادها وظروف العمل المحيطة بها بحيث يأتى الراتب المقرر لها شاملا لكل عناصر التعويض ، ومن ثم ينتهى العمـل بأسلوب البدلات والرواتب الاضافية ·

ـــ تطوير أسلوب تشغيل الخريجين بحيث لا يكون التوظيف الا لمواجهة احتياجات حقيقية وتوجيه فائض الخريجين نحو سوق العمـل المحلى أو الخـارجى ، ويتطلب تنفيذ هذا المبدأ مراجعة حقيقية لسياسات ونظم التعليم ، وسياسات

ونظم التدريب المهنى ، كذلك لابد من التمييز فى الأجور بحيث يتم رفع الأجور لأصحاب المهارات والتخصصات الفنية والمهنية بغض النظر عن كونهم حملة المؤهلات المتوسطة أو ما دونها • وبمعنى آخر فانه لو طبقت مفاهيم التوصيف والترتيب السليم للوظائف لأمكن تعديل هيكل الأجور بحيث يحصل أصحاب المؤهلات والخبرات الفنية اللازمة للانتاج على أجور أعلى من خريجى الجامعات من غير التخصصات المهنية المطلوبة بما يقلل من الاندفاع نحو طلب الالتحاق بالجامعات ويعمل على اعادة ترتيب أوضاع سوق العمل بشكل طبيعى •

— وثمة مبدأ هام يجب تأكيده فى سياسات العمالة وهو أن يكون حجم التوظيف وبالتالى شريحة الأجور التى تتحقق فى كل قطاع من قطاعات العمل بالدولة متناسبة مع انتاجية هذا القطاع مقيمة بنسبة اسهامه فى تحقيق الناتج القومى الاجمالى •

— وتأكيدا للمبدأ السابق ، يجب التركيز على ارتباط الأجر بالانتاج ، وبذلك لا تتحقق زيادات فى الأجور سواء على المستوى القومى أو مستوى قطاع من القطاعات الا بالتناسب مع ما يتحقق من زيادات فى الانتاجية (الناتج القومى الاجمالى ومساهمات القطاعات المختلفة فى تحقيقه) •

● ومن أجل أن تصبح السياسة المستهدفة للعمالة فى الدولة حقيقة واقعة ، فان التطبيق السليم لها يعتمد على دقة وشمول الاحصاءات عن العمالة وسلامة التقديرات للاحتياجات من انواع العاملين المختلفة • ونشير هنا الى التخلف الواضح فى الاحصاءات الوظيفية • ولابد أيضا من الاشارة الى عدم تكامل وظيفة تخطيط القوى العاملة ، ونقترح هنا ضرورة العمل على تجميع الطاقات والخبرات المتاحة فى كل من وزارة القوى العاملة والتدريب المهنى ، ووزارة التخطيط ، ومعهد التخطيط القومى ، والجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء لتكوين مركز قومى متكامل لتخطيط القوى العاملة ومتابعة تنفيذ مخططات الدولة فى هذا الصدد •

● ومن المفيد الاشارة أيضا الى أهمية التسليم بضرورة قبول درجة من البطالة فى المجتمع دون أن يتناقض ذلك مع هدف العمالة الكاملة • ولابد من التسليم كذلك بأن علاج البطالة لا يكون بالتوظيف المصطنع للأفراد (الذى هو فى حقيقته بطالة مقنعة) ، ولكنه يكون بخلق فرص العمل الحقيقية لهم من خلال جهود التنمية الفعالة •

● وأخيرا لابد من التأكيد على خطورة ما درجت عليه الدولة من اجراءات يقصد بها عدم الاضرار بمصالح أفراد قلائل ولكنه يهدر كل الأسس الادارية السليمة للتشغيل، ذلك هو أسلوب تعيين كبار العاملين السابقين الذين يتركون مناصبهم لسبب أو آخر فى وظائف مستشارين (خاصة ما هو مشاهد فى أمانة الحكم المحلى) ، أو التعيين بالمجالس القومية المتخصصة وغيرها من الجهات التى يتكدس فيها عشرات من كبار الموظفين (درجات وزير ونائب وزير فى الأساس) وتنشأ حولهم جيوش

من العمالة غير المنتجة اضافة الى أبواب الانفاق الأخرى المرتبطة بمكاتبهم ووظائفهم الاسمية غير المطلوبة أصلا ٠

وتأكيدا لأهمية الدور الذى تلعبه الوظيفة العامة فى الادارة العامة ، وتحقيقا للاصلاح المنشود فى هذا المجال الحيوى ، فقد صدر القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة ، والقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين بالقطاع العام٠

الملامح العامة لقانون نظام العاملين بالدولة :

— يعمل فى المسائل المتعلقة بنظام العاملين المدنيين بالدولة بالأحكام الواردة بهذا القانون وتسرى أحكامه على :

١ ـ العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التى لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلى ٠

٢ ـ العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم ٠ ولا تسرى هذه الأحكام على العاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين أو قرارات خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين والقرارات ٠

— فى تطبيق أحكام هذا القانون ٠٠٠ يقصد :

١ ـ بالوحدة :

(أ) كل وزارة أو مصلحة أو جهاز يكون له موازنة خاصة ٠

(ب) كل وحدة من وحدات الحكم المحلى ٠

(ج) الهيئة العامة ٠

٢ ـ بالسلطة المختصة :

(أ) الوزير المختص ٠

(ب) المحافظ المختص بالنسبة لوحدات الحكم المحلى ٠

(ج) رئيس مجلس ادارة الهيئة العامة المختص ٠

— تشكل لجنة لشئون الخدمة المدنية برئاسة رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ٠

وتختص هذه اللجنة بما يأتى :

- اصدار اللائحة التنفيذية لهذا القانون ٠
- اصدار القرارات والتعليمات التنفيذية التى يقتضيها تنفيذ أحكام هذا القانون والأحكام المكملة له ٠

- اصدار التعليمات التى تكفل تنفيذ الفتاوى الصادرة من مجلس الدولة فيما يتعلق بتطبيق أحكام هذا القانون ٠

- مباشرة الاختصاصا تالأخرى الواردة فى هذا القانون ٠

— تشكل فى كل وحدة بقرار من السلطة المختصة لجنة أو أكثر لشئون العاملينوتتكون من ثلاثة أعضاء على الأقل على أن يكون من بينهم واحد من أعضاء اللجنة النقابية ان وجدت يختاره مجلس ادارة اللجنة النقابية ٠

وتختص اللجنة بالنظر فى تعيين ونقل وترقية ومنح العلاوات الدورية والتشجيعية للعاملين شاغلى وظائف الدرجة الثانية فما دونها واعتماد تقارير الكفاية المقدمة عنهم كما تختص بالنظر فيما ترى السلطة المختصة عرضه عليها من موضوعات ٠

— تعلن القرارات التى تصدر فى شئون العاملين فىنشرة رسمية يصدر بتنظيمتوزيعها على الجهات المختصة وتعليقها فى لوحة الاعلانات قرار من السلطة المختصة ٠

— يختص مجلس الدولة دون غيره بابداء الرأى مسببا فيما تطلبه الوحدات الخاضعة لأحكام هذا القانون متعلقا بتطبيق أحكامه ولوائحه التنفيذية عن طريق ادارة الفتوى المختصة وذلك خلال شهر من تاريخ طلب الفتوى عن طريق الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ٠

فى الوظائف :

— تضع كل وحدة هيكلا تنظيميا لها يعتمد من السلطة المختصة بعد أخذ رأى الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ٠

وتضع كل وحدة جدولا للوظائف مرفقا به بطاقات وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها وتصنيفها وترتيبها فى احدى المجموعات النوعية وتقييمها باحدى الدرجات المبينة بالقانون ، كما يجوز اعادة تقييم وظائف كل وحدة ٠

ويعتمد جدول الوظائف وبطاقات وصفها والقرارات الصادرة باعادة تقييم الوظائف بقرار من رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ٠

— يصدر رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة القرارات المتضمنة للمعايير اللازمة لترتيب الوظائف والأحكام التى يقتضيها تنفيذه ويدخل ضمن ذلك الحد الادنى للخبرة المطلوبة لشغل الوظيفة الأدنى مباشرة ٠

— يجوز فى حالة الضروره القصوى تبعا لمقتضيات العمل الملحة فى بعض الوحدات وجود تقسيمات وظيفية فى الدرجة المالية الواحدة يتحرك بينها العامل دون أن يترتب على ذلك ميزه مادية قبل الارتقاء الى وظيفة فى الدرجة المالية الاعلى ٠

ويصدر بتحديد هذه التقسيمات الوظيفية ونظام الحركة بينهما قرار من لجنة شئون الخدمة المدنية بناء على طلب السلطة المختصة ٠

— تقسم وظائف الوحدات التى تخضع لاحكام هذا القانون الى مجموعات نوعية وتعتبر كل مجموعة وحدة متميزة فى مجال التعيين والترقية والنقل والندب ٠

— يكون شغل الوظائف عن طريق التعيين أو الترقية أو النقل أو الندب بمراعاة استيفاء الاشتراطات اللازمة ٠

— يجوز شغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة فى الاحوال المبينة فى القانون وفى هذه الحالة تسرى على العامل المعين أحكام الوظائف الدائمة ٠

— يوضع نظام لتوظيف الخبراء الوطنين والاجانب ولمن يقومون بأعمال مؤقتة عارضة أو موسمية وللعاملين المتدرجين وذلك بقرار من الوزير المختص بالتنمية الادارية يصدر بناء على عرض لجنة شئون الخدمة المدنية ٠

فى التعيين فى الوظائف :

— يكون التعيين ابتداء فى أدنى وظائف المجموعة النوعية الواردة فى جدول وظائف الوحدة ٠

— يكون التعيين فى الوظائف العليا بقرار من رئيس الجمهورية ٠ ويكون التعيين فى الوظائف الأخرى بقرار من السلطة المختصة ٠

— تعلن الوحدات عن الوظائف الخالية بها والتى يكون التعيين فيها بقرار من السلطة المختصة فى صحيفتين يوميتين على الأقل ، ويتضمن الاعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها ٠ وتحدد السلطة المختصة الوظائف التى يكون شغلها بامتحان وتلك التى تشغل بدون امتحان ٠

— يكون التعيين فى الوظائف التى تشغل بامتحان بحسب الاسبقية الواردة بالترتيب النهائى لنتائج الامتحان وعند التساوى فى الترتيب يعين الأعلى مؤهلا فالأقدم تخرجا فان تساويا تقدم الأكبر سنا ٠

— تحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء الوظائف التى تحجز للمصابين فى العمليات الحربية الذين تسمح حالتهم بالقيام بأعمالها كما يحدد ذلك القرار قواعد شغلها ويجوز أن يعين فى هذه الوظائف ازواج هؤلاء المصابين أو أحد أولادهم أو أحد أخوتهم القائمين بأعالتهم وذلك فى حالة عجزهم عجزا تاما أو وفاتهم اذا توافرت فيهم شروط شغل هذه الوظائف وكذلك الأمر بالنسبة للشهداء ٠

ــ يشترط فيمن يعين فى احدى الوظائف :

١ ـ أن يكون متمتعا بالجنسية المصرية أو جنسية احدى الدول العربية التى تعامل جمهورية مصر العربية بالمثل بالنسبة الى تولى الوظائف العامة ٠

٢ ـ أن يكون محمود السيرة حسن السمعة ٠

٣ ـ الا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جناية فى احدى الجرائم المنصوص عليا فى قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها فى القوانين الخاصة أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الامانة ما لم يكن قد رد اليه اعتباره ٠

ومع ذلك فاذا كان الحكم مشمولا بوقف تنفيذ العقوبة جاز تعيين العامل بعد موافقة السلطة المختصة ٠

واذا كان قد حكم عليه لمرة واحدة فلا يحول دون التعيين الا اذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة ان تعيين العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل ٠

٤ ـ الا يكون قد سبق فصله من الخدمة بقرار او حكم تاديبى نهائى ما لم تمض على صدوره أربع سنوات على الأقل ٠

٥ ـ أن يكون مستوفيا لاشتراطات شغل الوظيفة ٠

٦ ـ ان تثبت لياقته الصحية للوظيفة بمعرفة المجلس الطبى المختص ، وذلك فيما عدا العاملين المعينين بقرار من رئيس الجمهورية ويجوز الاعفاء منها بقرار من السلطة المختصة بالتعيين ٠

٧ ـ أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة ٠

٨ ـ الا يقل السن عن ست عشرة سنة ٠

٩ ـ ان يكون ملما بالقراءة والكتابة ٠

ــ يوضع المعينون لاول مرة تحت الاختبار لمدة ستة اشهر من تاريخ تسلمهم العمل وتقرر صلاحيتهم خلال مدة الاختبار فاذا ثبت عدم صلاحيتهم يحالون الى لجنة شئون العاملين فان رأت صلاحيتهم للنقل الى وظائف أخرى نقلتهم اليها والا اقترحت انهاء خدمتهم ٠

وتحدد لجنة شئون الخدمة المدنية بناء على عرض السلطة المختصة الوظائف الأخرى التى لا يوضع شاغلوها تحت الاختبار ٠

ويستثنى من الأحكام المتقدمة المعينون بقرار من رئيس الجمهورية ٠

— يجوز اعادة تعيين العامل فى وظيفته السابقة التى كان يشغلها أو فى وظيفة اخرى مماثلة فى ذات الوحدة أو فى وحدة أخرى بذات أجره الاصلى الذى كان يتقاضاه مع الاحتفاظ له بالمدة التى قضاها فى وظيفته السابقة فى الاقدمية ذلك اذا توافرت فيه الشروط المطلوبة لشغل الوظيفة التى يعاد التعيين عليها ، على الا يكون التقرير الأخير المقدم عنه فى وظيفته السابقة بمرتبه ضعيف ٠

— يستحق العامل عند التعيين بداية الأجر المقرر لدرجة الوظيفة طبقا لجدول الأجور المرافق لهذا القانون ٠

ويستحق العــامل أجــره اعتبارا من تاريخ تسلمه العمــل ، ما لم يكن مستبقى بالقوات المسلحة فيستحق أجره من تاريخ تعيينه ٠

— يجوز لرئيس الجمهورية فى الحالات التى يقدرها أن يقرر الاحتفاظ لمن يعين بوظيفة أخرى بالأجر والبدلات التى كان يتقضاها قبل التعيين بها ولو تجاوز نهاية الأجر والبدلات المقررة للوظيفة الجديدة ٠

— تصدر لجنة شئون الخدمة المدنية قرار بنظام احتساب مدة الخبره المكتسبة علميا وما يترتب عليها من احتساب الاقدمية الافتراضية والزيادة فى أجر بداية التعيين وذلك بالنسبة للعامل الذى تزيد مدة خبرته عن المدة المطلوب توفرها لشغل الوظيفة مع مراعاة اتفاق هذه الخبرة مع طبيعة عمل الوظيفة ٠

ويجوز بقرار من السلطة المختصة تعيين العامل الذى تزيد مدة خبرته العــلمية التى تتفق وطبيعة العمل عن المدة المطلوب توافرها لشغل الوظيفة على أساس أن تضاف الى بداية أجر التعيين عن كل سنة من السنوات الزائدة قيمة علاوة بحــد اقصى خمس خمس عــلاوات من علاوات درجة الوظيفــة المعين عليها وبشرط الا يسبق زميله المعين فى ذات الجهة فى وظيفة من نفس الدرجة فى التاريخ الفرضى لبداية الخبرة المحسوبة سواء من حيث الاقدمية فى درجة الوظيفة أو الأجر ٠

فى قياس كفاية الأداء :

— تضع السلطة المختصة نظاما يكفل قيــاس كفــاية الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة وأهدافها ونوعيات الوظائف بها ٠

ويكون قياس الأداء بصــفة دورية ثلاث مرات خلال السنة الواحــدة قبل وضع التقرير النهائى لتقدير الكفاية وذلك من واقع السجلات والبيانات التى تعدها الوحــدة لهذا الغرض وكذلك أية معلومات أو بيانات أخرى يمكن الاسترشاد بها فى قياس كفاية الاداء ٠

ويعتبر الأداء العادى هو المعيار الذى يؤخــذ أساسا لقياس كفاية الاداء ويكون تقدير الكفاية بمرتبة ممتاز او كفء أو ضعيف ٠

كما تضع السلطة المختصة نظاما يتضمن تحديد الاجراءات التى تتبع فى وضع تقدير واعتماد تقارير الكفاية والتظلم منها ·

ويكون وضع التقارير النهائية عن سنة تبدأ من أول يوليو الى آخر يونيه وتقدم خلال شهرى سبتمبر وأكتوبر ، وتعتمد من لجنة شئون العاملين خلال شهر نوفمبر ·

ويقتصر تقدير كفاية الأداء على العاملين الشاغلين لوظائف الدرجة الأولى فما دونها ·

وتعلن معايير قياس الكفاية للعاملين الذين تستخدم هذه المعايير فى شأنهم ·

— يجب اخطار العاملين الذين يرى رؤساؤهم ان مستوى ادائهم اقل من مستوى الاداء العادى بأوجه النقص فى هذا الأداء طبقا لنتيجة القياس الدورى للاداء أولا بأول ·

— يعلن العامل بصورة من تقرير الكفاية بمجرد اعتماده من لجنة شئون العاملين وله ان يتظلم منه خلال عشرين يوما من تاريخ علمه للجنة تظلمات تنشأ لهذا الغرض ·

— يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوى بمرتبة ضعيف من نصف مقدار العلاوة الدورية ومن الترقية فى السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير ·

ولا يترتب الأثر السابق اذا ما تراخى وضع التقرير عن الميعاد الذى يتعين وضعه فيه ·

— يعرض أمر العامل الذى يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف على لجنة شئون العاملين ، فاذا تبين لها من فحص حالته أنه أكثر ملاءمة للقيام بوظيفة أخرى فى نفس درجة وظيفته قررت نقله اليها · أما اذا تبين للجنة انه غير صالح للعمل فى أية وظيفة من نفس درجة وظيفته بطريقة مرضية اقترحت فصله من الخدمة مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة ·

فى الترقيـــه :

— مع مراعاة استيفاء العامل لاشتراطات شغل الوظيفة المرقى اليها تكون الترقية اليها من الوظيفة التى تسبقها مباشرة فى الدرجة والمجموعة النوعية التى تنتمى اليها ·

ولا يجوز ترقية العامل المنقول الا بعد مضى سنة على الاقل ما لم تكن الترقية فى وظائف الوحدات المنشأة حديثا أو كان نقل العامل بسبب نقل تمويل وظيفته أو لم يكن من بين العاملين بالوحدة المنقول اليها العامل من يستوفى الشروط القانونية اللازمة للترقية خلال هذه السنة ·

— تكون الترقية الى الوظائف العليا بالاختيار ويستهدى فى ذلك بما يبديه الرؤساء بشأن المرشحين لشغل هذه الوظائف وبما ورد فى ملفات خدمتهم من عناصر الامتياز ·

وتكون الترقيــة الى الوظائف الأخــرى بالاختيار فى حــدود النسب الواردة فى الجدول المرفق وذلك بالنسبة لكل سنة مالية على حدة على أن يبدأ بالجــزء المخصص للترقية بالاقدمية ٠

ويشترط فى الترقية بالاختيار أن يكون العامل حاصلا على مرتبة ممتاز فى تقرير الكفاية عن السنتين الأخيرتين ويفضل من حصل على مرتبة ممتاز فى السنة الســابقة عليهما مباشرة وذلك مع التقيد بالاقدمية فى ذات ملتبة الكفايى ٠

ويشترط فى جميع الأحوال لترقية العامل أن يجتاز بنجاح التدريب الذى تتيحه له الوحدة التى يعمل بها ٠

ــ يصدر قرار الترقية من السلطة المختصة بالتعيين ٠ وتعتبر الترقية نافذة من تاريخ صدور القرار بها ٠ ويستحق العامل بداية الاجر المقرر للوظيفة المــرقى اليها أو علاوة من علاواتها ايهما أكبر اعتبارا من هــذا التــاريخ ولا يخل ذلك باستحقاق العلاوة الدورية فى موعدها ٠

فى الأجور والعلاوات :

ــ تحدد بداية ونهايلا أجول الوظائف بكل درجة وفقــا لما ولد ءفى الجــدول المرافق ٠

ــ يستحق العامل العلاوة الدورية المقــررة لدرجة وظيفته التى يشغلها طبقــا لما هو مبين بالجدول المرافق بحيث لا يجاوز نهاية الاجر المقرر لدرجة الوظيفة ٠ وتستحق العلاوة الدورية فى أول يناير التالى لانقضاء سنة من تاريخ التعيين أو من تاريخ استحقاق العلاوة الدورية السابقة ٠

البدلات والمزايا العينية والتعويضات :

ــ يجوز لرئيس الجمهورية منح بدل تمثيل لشاغلى الوظائف العليا بحسب مســتوى كل منها وفقا للقراعد التى يتضمنها القرار الذى يصدره فى هذا الشأن وذلك بحد أقصى ١٠٠٪ من بداية الاجر المقرر للوظيفة ويصرف هــذا البدل لشــاغل الوظيفة المقرر لها ٠ وفى حالة خلــوها يستحق لمن يقوم بأعبائها ولا يخضع هــذا البــدل للضرائب ٠

ويجوز لرئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة شئون الخــدمة المدنية منح البدلات الآتية وتحديد فئة كل منها وفقا للقواعد التى يتضمنها القرار الذى يصدره فى هذا الشأن وبمراعاة ما يلى :

١ ــ بدلات تقتضيها ظروف أو مخاطر الوظيفة بحد أقصى ٤٠٪ من بداية الاجر المقرر للوظيفة ٠

٢ ــ بدل اقامة للعاملين فى مناطق تتطلب ظروف الحياة فيها تقرير هذا البدل أثنــاء أقامتهم فى هذه المناطق ، ولا يخضع هذا البدل للضرائب ٠

٣ ـ بدلات وظيفية يقتضيها أداء وظائف معينة بذاتها تستلزم منع شاغليها من مزاولة المهنة وذلك فى حدود الاعتمادات المالية المخصصة بالموازنة ·

ولا يجوز أن يزيد مجموع ما يصرف للعامل طبقا لما تقدم على ١٠٠٪ من الاجر الأساسى ·

ـــ يصدر بنظام المزايا العينية التى تمنح لبعض العاملين الذين تقتضى طبيعة أعمالهم تقرير هذه المزايا قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة شئون الخدمة المدينة ·

ـــ يستحق شاغل الوظيفة مقابلا عن الجهود غير العادية والأعمال الاضافية التى يكلف بها من الجهة المختصة وذلك طبقا للنظام الذى تضعه السلطة ويبين ذلك النظام الحدود القصوى لما يجوز ان يتقاضاه العامل من مبالغ فى هذه الأحوال ·

ـــ يسترد العامل النفقات التى يتحملها فى سبيل أداء أعمال الوظيفة وذلك فى الاحوال ووفقا للاوضاع والشروط التى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة شئون الخدمة المدنية ·

ـــ تكون الاختراعات والمصنفات التى يبتكرها العامل أثناء تأدية وظيفته أو بسببها ملكا للدولة ·

فى الحوافز والرعاية الصحية والاجتماعية :

ـــ للسلطة المختصة وضع نظام للعمل بالقطعة أو بالانتاج فى الجهات التى يسمح نشاطها بذلك بحيث يتضمن هذا النظام معدلات الآداء الواجب تحقيقها بالنسبة للعامل أو مجموعة العاملين وحساب الزيادة فى الأجر عند زيادة الانتاج عن المعدلات المقررة وذلك دون التقيد بنهاية الاجر المقرر للوظيفة ·

ـــ تضع السلطة المختصة نظاما للحوافز المادية والمعنوية بما يكفل تحقيق الاهداف وترشيد الانتاج على أساس معدلات قياسية للأداء ·

ـــ يجوز للسلطة المختصة تقرير مكافآت تشجيعية للعامل الذى يقدم خدمات ممتازة أو أعمالا أو بحوثا أو اقتراحات تساعد على تحسين طرق العمل أو رفع كفاية الأداء أو توفير فى النفقات ·

ـــ يجوز للسلطة المختصة منح العامل علاوة تشجيعية تعادل العلاوات الدورية المقررة حتى ولو كان قد تجاوز نهاية الآجر المقرر للوظيفة وذلك طبقا للأوضاع التى تقررها ·

ـــ تضع السلطة المختصة بالاشتراك مع اللجنة النقابية للوحدة نظاما للرعاية الصحية والاجتماعية والثقافية والرياضية للعاملين بها وذلك بمراعاة أحكام القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ باصدار قانون التأمين الاجتماعى والقوانين المعدلة

له ، والقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ باصدار قانون النقابات العمالية ، والتشريعات الأخرى الصادرة فى هذا الشأن ، وذلك بمراعاة ما لوزير المالية من سلطة أعانة أسر المجندين فى الأحوال وطبقا للأوضاع التى يقررها رئيس الجمهورية ٠

فى النقل والندب والاعارة والبعثات والتدريب :

— يجوز نقل العامل من وحدة الى أخرى من الوحدات التى تسرى عليهـا أحكامه ، كما يجوز نقله الى الهيئات العامة والأجهزة الحكومية ذات الموازنة الخاصة بها ووحدات القطاع العام والعكس وذلك اذا كان النقل لا يفوت عليه دوره فى الترقية بالاقدمية أو كان بناء على طلبه ٠

ويستثنى من النسبة المئوية سالفة الذكر الوحدات المنشأة حديثا ٠

ولا يجوز نقل العامل من وظيفة الى وظيفة أخرى درجتها أقل ويكون نقل العامل بقرار من السلطة المختصة بالتعيين ٠

— يجوز بقرار من وزير المالية بعد موافقة الجهاز المركزى للتنظيم والادارة نقل العامل من وحده الى أخرى فى الحالتين الآتيتين :

١ ـ اذا لم يكن مستوفيا لاشتراطات الوظيفة التى يشغلها أو اى وظيفة أخرى خالية فى الوحدة التى يعمر بها ٠

٢ ـ اذا كان زائدا عن حاجة فى العمل فى الوحدة التى يعمل بها ، وفى هـذه الحالة يلغى تمويل وظيفته من موازنتها أى ينقل هذا التمويل الى الجهة المنقول اليها ٠

— يجوز بقرار من السلطة المختصة ندب العامل للقيام مؤقتا بعمل وظيفة أخرى من نفس درجة وظيفته أو وظيفة تعلوها مباشرة فى نفس الوحدة التى يعمل بها أو فى وحدة أخرى اذا كانت حاجة العمل فى الوظيفة الاصلية تسمح بذلك ٠

— يجوز بقرار من السلطة المختصة بالتعيين بعد موافقة العامل كتابة اعارته للعمـل فى الداخل أو الخارج ويحدد القرار الصادر بالاعارة مدتها وذلك فى ضوء القواعد والأجراءات التى تصدرها السلطة المختصة ٠

ويكون أجر العامل بأكمله على جانب الجهة المستعيرة ومع ذلك يجوز منحه أجرا من حكومة جمهورية مصر العربية بالشروط والأوضاع التى يحددها رئيس الجمهورية ٠

وتدخل مـدة الاعارة ضمن مدة اشـتراك العـامل فى نظام التأمين الاجتمـاعى واستحقاق العـلاوة والترقية وذلك مع مراعاة أحكام القـانون رقم ٧٩ لسـنة ١٩٧٥ باصدار قانون التأمين الاجتماعى والقوانين المعدلة له ؛

— عند اعارة أحد العاملين تبقى وظيفته خالية ويجوز فى حالة الضرورة شغلها بطريق التعيين أو الترقية بقرار من السـلطة المختصة بالتعيين اذا كان مدة الاعارة سنة فأكثر وعند عودة العامل يشغل وظيفته الأصلية اذا كانت خاليـة أو أى وظيفـة

خالية من درجة وظيفته أو يبقى فى وظيفته الاصلية بصفة شخصية على ان تسوى حالته فى أول وظيفة تخلو من نفس درجة وظيفته .

وفى جميع الاحوال يحتفظ بكافة مميزات الوظيفة التى كان يشغلها قبل الاعارة .

— يجوز ايفاد العاملين فى بعثات أو منح للدراسة أو اجازات دراسية بأجر أو بدون أجر بالشروط والأوضاع المنصوص عليها فى القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ بتنظيم شئون البعثات والاجازات الدراسية والمنح والقوانين المعدلة والمكملة له .

وتدخل المدة فى الحالات المتقدمة ضمن مدة اشتراك العامل فى نظام التأمين الاجتماعى وفى استحقاق العلاوة الدورية والترقية وذلك مع مراعاة الاحكام الواردة بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ بتنظيم شئون البعثات والاجازات الدراسية والمنح والقوانين المعدلة والمكملة له .

وتحفظ على سبيل التذكار لاعضاء البعثات والمنح والاجازات الدراسية من العاملين وللمجندين وظائفهم ويجوز شغل هذه الوظائف بصفة مؤقتة بطريق التعيين دون الترقية اذا كانت مدة البعثة أو المنحة أو الاجازة لا تقل عن سنة على ان تخلى عند عودتهم .

— على كل وحدة ان تضع نظاما لتدريب العاملين بها وتنمية قدراتهم .

ويتضمن هذا النظام الخطة والأساليب التى تكفل اعداد المرشحين للترقية لتولى وظائفهم الجديدة طبقا لطالب شغلها ، كما يتضمن وسائل متابعة وتقوم نتائج هذه الخطة .

ويعتبر التخلف عن التدريب اخلالا بواجبات الوظيفة .

وتحدد المعاملة المالية للموفدين للتدريب وفقا للقواعد المقررة .

فى الاجازات :

— لا يجوز للعامل ان ينقطع عن عمله الا لاجازه يستحقها فى حدود الاجازات المقررة ووفقا للضوابط والاجراءات التى تضعها السلطة المختصة .

— للعامل الحق فى أجازة بأجر كامل فى أيام عطلات الاعياد والمناسبات الرسمية التى تحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء .

ويجوز تشغيل العامل فى هذه العطلات بأجر مضاعف اذا اقتضت الضرورة ذلك ، أو يمنح أياما عوضا عنها .

وتسرى بالنسبة للاعياد الدينية لغير المسلمين أحكام قرار مجلس الوزراء الصادر فى هذا الشأن .

— يستحق العامل أجازة عارضة بأجر لمدة سبعة أيام فى السنة وذلك لسبب طارىء يتعذر معه الحصول على أية أجازة أخرى .

الملامح العامة لقانون العاملين بالقطاع العام :

— تسرى أحكام هذا القانون على العاملين فى شركات القطاع العام ، وتسرى أحكام قانون العمل فيما لم يرد به نص فى هذا القانون ٠

— يتولى المجلس الأعلى للقطاع التنسيق بين الشركات الداخلة فى نطاقه وذلك بتقديم المشورة فيما يعرض عليه من الشركات للمساعدة فى تحقيق الاهداف المرسومة لها ٠

— تشكل فى كل شركة بقرار من رئيس مجلس الادارة لجنة أو أكثر لشئون العاملين تختص بالنظر فى تعيين ونقل وترقية العاملين واستحقاقهم العلاوات واعتماد تقارير الكفاية المقدمة عنهم وذلك بالنسبة لوظائف الدرجة الثانية فما دونها كما تختص بالنظر فيما يرى رئيس مجلس الادارة عرضه عليها من موضوعات ٠

— تعلن القرارات التى تصدر فى شئون العاملين فى نشرة تصدر بتنظيم توزيعها وتعليقها فى لوحة الاعلانات قرار من رئيس مجلس الادارة ٠

— يختص مجلس الدولة دون غيره بابداء الرأى مسببا فيما يتعلق بتطبيق أحكام هذا القانون عن طريق ادارة الفتوى المختصة وذلك خلال شهر من تاريخ طلب الفتوى عن طريق الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ٠

فى الوظائف :

— تضع كل شركة هيكلا تنظيميا لها وكذلك جداول توصيف وتقييم الوظائف المطلوبة لها بما يتضمن وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها وشروط شغلها والأجر المقرر لها وذلك فى حدود الجدول المرافق لهذا القانون ٠ ويعتمد الهيكل التنظيمى وجداول التوصيف والتقييم من مجلس الادارة ٠ ولمجلس الادارة أن يعيد النظر فى الهيكل التنظيمى وفى الجداول المشار اليها كلما اقتضت مصلحة العمل ذلك ٠

وفى كل الأحوال يشترط الالتزام بالنسبة المقررة للأجور الى رقم الانتاج أو رقم الأعمال كما يضع مجلس الادارة القواعد والاجراءات المتعلقة بتفيذ نظام ترتيب الوظائف بما يتفق مع طبيعة نشاط الشركة وأهدافها وذلك مع مراعاة المعايير التى يصدر بشأنها قرار من رئيس مجلس الوزراء ٠

— تقسم وظائف كل شركة الى مجموعات نوعية وتعتبر كل مجموعة وحدة متميزة فى مجال التعيين والترقية والنقل والندب والاعارة ٠

— يكون شغل الوظائف عن طريق التعيين فيها أو الترقية أو النقل أو الندب أو الاعارة اليها وذلك طبقا للقواعد والضوابط والاجراءات التى يضعها مجلس الادارة فى هذا الشأن ٠

ــ يضع مجلس الادارة نظاما لتوظيف الخبـراء الوطنيين والأجانب ومن يقــومون بأعمال مؤقتة عارضة أو موسمية وللعاملين المتدرجين وذلك بما يتفق مع نشــاط الشركة وظروفها بما يساعد على تحقيق أهدافها وبمراعاة التشريعات التى تصدرها الدولة فى هذا الشأن ٠

فى التعيين فى الوظائف :

ــ فيما عدا وظائف رئيس وأعضاء مجلس الادارة التى تشغل بقرار من رئيس مجلس الوزراء يكون التعيين فى الوظائف العليا بقرار من رئيس الجمعية العمومية للشركة بناء على ترشيح مجلس الادارة ٠ ويكون التعيين فى باقى الوظائف بقرار من رئيس مجلس الادارة أو من يفوضه ٠

ــ يضع مجلس الادارة القواعد الخاصة بالاعلان عن الوظائف الخالية واجـراءات التعيين فيها ، كمــا يحـدد الوظائف التى تشغل بامتحان وتلك التى تشغل بدون امتحان ويستثنى من ذلك الــوظائف التى يكون شغلها بقــرار من رئيس مجلس الوزراء أو بقرار من رئيس الجمعية العمومية للشركة ٠

ــ يكون التعيين فى الوظائف التى تشغل بامتحان بحسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائى لنتائج الامتحان ٠

ــ تحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء الوظائف التى تحجز للمصابين فى العمليات الحربية الذين تسمح حالاتهم بالقيام بأعمالها ، كما يحدد ذلك القرار قواعد شغلها ويجوز أن يعين فى هذه الوظائف أزواج هؤلاء المصابين أو أحد أولادهم أو أحـد أخواتهم القائمين باعالتهم وذلك فى عجزهم عجزا تاما أو وفاتهم اذا توافرت فيهم شروط شغل هذه الوظائف ٠ وكذلك الأمر بالنسبة للشهداء ٠

ــ يشترط فيمن يعين فى احدى الوظائف :

١ ــ أن يكون متمتعا بالجنسية المصرية أو جنسية احدى الدول العـربية التى تعـامل جمهورية مصر العربية بالمثل وبالنسبة الى تولى الوظائف العامة ٠

٢ ــ أن يكون محمود السيرة حسن السمعة ٠

٣ ــ ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جناية فى احدى الجرائم المنصـوص عليها فى قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها فى القوانين الخاصة أو مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم قد رد اليه اعتباره ٠ ومع ذلك فان كان الحـكم مشمولا بوقف تنفيذ العقوبة جاز تعيينه بعـد موافقة رئيس مجلس الادارة واذا كان قد حكم عليه لمرة واحـدة فلا يحول دون التعيين الا اذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم أن ظروف الواقعة تتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل ٠

٤ ـ ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بقرار أو حكم تأديبى نهائى ما لم تمض على صدوره أربع سنوات على الأقل ٠

٥ ـ أن يكون مستوفيا لاشتراطات شغل الوظيفة وفقـا لجـدول الوظائف وبطاقات وصفها ٠

٦ ـ أن تثبت لياقته صحيا بمعرفة الجهة الطبية التى يحددها مجلس الادارة ، ويجوز الاعفاء مع شروط اللياقة اللازمة للتعيين للاستمرار فى العمـل كلها أو بعضها بقرار من رئيس مجلس الادارة أو من يفوضه ٠

٧ ـ أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة ٠

٨ ـ ألا تقل سنه عن ستة عشر سنة ٠

٩ ـ أن يكون ملما بالقراءة والكتابة ٠

ـــ يوضع العامل المعين لأول مرة تحت الاختبار لمدة لا تزيد عن ستة أشهر من تاريخ تسليمه العمل وتقرر صلاحيته فى خلال مدة الاختبار وفقـا للنظـام الذى يقـرره مجلس الادارة ، ويستثنى من ذلك المعينون فى الوظائف العليا ٠ ولا يجوز وضع العامل تحت الاختبار أكثر من مرة واحدة ٠

ـــ يجوز اعادة تعيين العامل فى وظيفته السابقة التى كان يشغلها أو فى وظيفة أخرى مماثلة فى ذات الشركة أو فى شركة أخرى بذات أجره الأصلى الذى كان يتقاضاه مع الاحتفاظ له بالمدة التى قضاها فى وظيفته السابقة فى الأقدمية وذلك اذا توافرت فيه الشروط المطلوبة لشغل الوظيفة التى يعاد التعيين عليها على أن يكون التقرير الأخير المقدم عنه فى وظيفته السابقة بمرتبه كفء على الأقل ٠

ـــ تعتبر الأقدمية فى الوظيفة من تاريخ التعيين فيها ٠

ـــ يستحق العامل الأجـر المقـرر للوظيفة طبقـا لجـدول الأجور المرافق لهـذا القانون ووفقا لما يرد بجداول توصيف وتقييم الوظائف المعتمدة من مجلس ادارة الشركة وذلك من تاريخ تسلمه للعمل ما لم يكن مستبقى بالقوات المسلحة فيستحق أجره من تاريخ تعيينه ٠

ـــ يصدر مجلس ادارة الشركة قـرارا بنظام احتسـاب مدة الخبرة المكتسـبة علميا وما يترتب عليها من احتساب الأقدمية الافتراضية والزيادة فى أجر بداية التعيين وذلك بالنسبة للعامل الذى تزيد مدة خبرته عن المدة المطلوب توافرها لشغل الوظيفة مع مراعاة اتفاق هذه الخبرة مع طبيعة عمل الوظيفة ، كما يضع مجلس الادارة القواعد التى تسمح بالتعيين بما يجاوز بداية الأجر المقـرر للوظيفـة وذلك فى الحالات التى يتوافر فيها لشاغل الوظيفة مدد خبرة ترفع من مستوى الأداء ٠

فى قياس كفاية الأداء :

— يضع مجلس الادارة نظاما يكفل قياس كفاية الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الشركة وأهدافها ونوعيات الوظائف بها ·

— يجب اخطار العامل الذى يرى رؤساؤه أن مستوى أدائه ضعيف بأوجه الضعف فى هذا الأداء كتابة وذلك قبل نهاية الفترة التى يوضع عنها تقرير الكفاية ·

— يعلن العامل بصورة من تقرير الكفاية بمجرد اعتماده من لجنة شئون العاملين وله ان يتظلم منه خلال عشرين يوما من تاريخ علمه للجنة تظلمات ·

— يمنح العاملون الذين حصلوا على مرتبة ممتاز فى تقارير الكفاية شهادات تقدير من رئيس مجلس الادارة ويجوز اعلان أسمائهم فى لوحة مخصصة لذلك ·

— يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوى بمرتبة ضعيف من نصف مقدار العلاوة الدورية التى يقرر مجلس الإدارة صرفها ومن الترقية فى السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير ·

ولا يترتب الأثر السابق اذا ما تراخى وضع التقرير عن الميعاد الذى يتعين وضعه فيه ·

— يعرض أمر العامل الذى يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف على لجنة شئون العاملين فاذا تبين لها من فحص حالته أنه أكثر ملاءمة للقيام بوظيفة أخرى من مستواها قررت نقله اليها أما اذا تبين للجنة أنه غير صالح للعمل فى أى وظيفة من مستواها بطريقة مرضية اقترحت فصله من الخدمة مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة وترفع اللجنة تقريرها لرئيس مجلس الادارة لاعتماده ، فاذا لم يعتمده أعاده للجنة مع تحديد الوظيفة التى ينقل اليها العامل · فاذا كان التقرير التالى مباشرة بمرتبة ضعيف يفصل العامل من الخدمة فى اليوم التالى لاعتباره نهائيا مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة ·

فى الترقيـــــة :

— مع مراعاة استيفاء العامل لاشتراطات شغل الوظيفة المرقى اليها تكون الترقية اليها من الوظيفة التى تسبقها مباشرة فى الدرجة والمجموعة النوعية التى تنتمى اليها · ولا يجوز ترقية العامل المنقول الا بعد مضى سنة على الأقل ما لم تكن الترقية فى وظائف الشركات المنشأة حديثا أو لم يكن من بين العاملين بالشركة المنقول اليها العامل من يستوفى الشروط القانونية اللازمة للترقية خلال هذه السنة ·

— تكون الترقية الى وظائف الدرجة الأولى فما فوقها بالاختيار ويستهدى فى ذلك بما يبديه الرؤساء بشأن المرشحين لشغل هذه الوظائف وبما ورد فى ملفات خدمتهم من عناصر الامتياز · وتكون الترقية الى الوظائف الأخرى بالاختيار فى حدود

النسب الواردة فى الجدول المرافق وذلك بالنسبة لكل سنة مالية على حدة ٠ على أن يبدأ بالجزء المخصص للترقية بالأقدمية ويشترط فى ذلك أن يكون العامل حاصلا على مرتبة ممتاز فى تقرير الكفاية عن السنتين الأخيرتين ويفضل من حصل على مرتبة ممتاز فى السنة السابقة عليها وذلك مع التقيد بالاقدمية فى ذات مرتبة الكفاية فاذا كان عدد من تتوافر فيهم شروط الترقية بالاختيار أقل من العدد المخصص لها تؤجل الترقية فى الجزء الباقى الى سنة تالية ٠

— يضع مجلس الادارة القواعد والاجراءات المتعلقة بالترقية وذلك بما يتفق مع أهمية الوظيفة المطلوب شغلها ومسئولياتها وواجباتها وكفاءة المرشح لشغلها والتى تتحدد على ضوء اجتياز الدورات التدريبية التى تتاح له والتقارير المقدمة عنه أو غير ذلك من مقاييس الكفاية ٠

— يصدر قرار الترقية من رئيس مجلس الادارة أو من يفوضه ٠ وتعتبر الترقية نافذة من تاريخ صدور القرار بها ، ويستحق للعامل بداية الدرجة المقررة للوظيفة المرقى اليها أو علاوة من علاواتها أيهما أكبر اعتبارا من هذا التاريخ ولا يخل ذلك باستحقاق العلاوة الدورية فى موعدها ٠

فى الأجور والعلاوات :

— تحدد بداية ونهاية أجور الوظائف بكل درجة وفقا لما ورد فى الجدول المرافق ٠

— يقرر مجلس الادارة فى ختام كل سنة مالية مبدأ استحقاق العاملين العلاوة الدورية أو عدم استحقاقها وذلك فى ضوء المركز المالى وما تحقق من أهداف ٠ كما يجوز للمجلس أن يقرر استحقاق نسبة من العلاوة الدورية وفى هذه الحالة لا يجوز أن تزيد النسبة المستحقة من العلاوة فى الوظائف العليا عنها فى وظائف الدرجات الأدنى ، يستحق العامل العلاوة الدورية المقررة لدرجة وظيفته التى يشغلها طبقا لما هو مبين بالجدول المرافق بحيث لا يجاوز نهاية الأجر المقرر للوظيفة ٠ وتستحق العلاوة الدورية فى أول يناير التالى لانقضاء سنة من تاريخ التعيين أو من تاريخ استحقاق العلاوة الدورية السابقة ٠ ويسرى ذلك على من يعاد تعيينه دون فاصل زمنى ٠ وبالنسبة لمن يعاد تعيينه بفاصل زمنى تستحق العلاوة فى أول يناير التالى لانقضاء سنة من تاريخ اعادة التعيين ٠ ولا تغير الترقية من موعد استحقاق العلاوة الدورية ٠ ويصدر بمنح العلاوة قرار من رئيس مجلس الادارة ٠

فى البدلات والمزايا المادية والعينية والتعويضات :

— يضع مجلس ادارة الشركة النظم المتعلقة بتقرير البدلات والمزايا العينية والتعويضات ٠

— مع مراعاة القرارات الصادرة من رئيس مجلس الوزراء يجوز لمجلس الادارة منح البدلات الآتية وتحديد فئة كل منها وذلك وفقا للنظام الذى يضعه فى هذا الشأن :

١ — بدل تمثيل لأعضاء مجلس الادارة المعينين وشاغلى الوظائف العليا والوظائف الرئيسية التى يحددها مجلس الادارة وذلك فى حدود ٥٠٪ من بدل التمثيل المقرر لرئيس مجلس الادارة ويصرف هذا البدل لشاغلى الوظيفة المقررة لها وفى حالة خلوها يستحق لمن يقوم بأعبائها ولا يخضع هذا البدل للضرائب ٠

٢ — بدلات تقتضيها ظروف أو مخاطر الوظيفة وذلك بحد أقصى ٤٠٪ من بداية الآجر المقرر للوظيفة التى يشغلها العامل ٠

٣ — بدل اقامة للعاملين فى مناطق تتطلب ظروف الحياة بها تقرير هذا البدل أثناء اقامتهم فى هذه المناطق ولا يخضع هذا البدل للضرائب ٠

٤ — بدلات وظيفة يقتضيها أداء وظائف معينة بذاتها تستلزم منع شاغليها من مزاولة المهنة وذلك بالفئات المقررة للعاملين المدنيين بالدولة ٠

٥ — بدلات خاصة للعاملين بفروع الشركة خارج الجمهورية وذلك بالفئات التى يحددها مجلس الادارة ٠

— تحدد بقرار من رئيس مجلس الوزراء مستويات الشركات والدرجة المالية التى يعين فيها رئيس مجلس ادارة كل مستوى وبدل التمثيل المقرر له وذلك وفقا لتقييم مستوى كل شركة بناء على اقتراح المجالس العليا للقطاعات ، وتحدد الدرجة التى يعين عليها رئيس مجلس ادارة الشركة وبدل التمثيل المقرر له وفقا للتحديد المشار اليه ٠

— لرئيس مجلس الوزراء فى الحالات التى يقدرها أن يقرر احتفاظ العامل بصفة شخصية بالبدلات والمزايا التى يتقاضاها وذلك عند شغله وظيفة أخرى ٠

— يضع مجلس الادارة بالاشتراك مع اللجنة النقابية للشركة نظاما للمزايا المعينة التى يجوز منحها بعض العاملين الذين تقتضى طبيعة أعمالهم تقرير هذه المزايا وذلك طبقا للقواعد والضوابط التى يقررها فى هذا الشأن ٠

— يستحق العامل مقابلا عن الجهود غير العادية والأعمال الاضافية التى يكلف بها من الرئيس المختص وذلك طبقا للقواعد والضوابط التى يضعها مجلس الادارة فى هذا الشأن ٠

— يصدر رئيس مجلس الوزراء قرار بالأحكام والفئات الخاصة ببدل السفر ومصروفات الأنتقال التى تصرف للعاملين تعويضا لهم عما ينفقونه فى سبيل أداء وظائفهم ٠

— تكون الاختراعات والمصنفات التى يبتكرها العامل أثناء أو بسبب تأدية وظيفة ملكا للشركة وذلك اذا كانت نتيجة لتجارب أو بحوث أو دراسات كلف بها ، وتكون مملوكة للدولة اذا كانت لها صلة بالشئون العسكرية ٠

فى ربط الأجر بالانتاج والحوافز والرعاية الصحية والاجتماعية :

— يجوز لمجلس الادارة وضع نظام للعمل بالقطعة أو بالانتاج أو بالعمولة بحيث يتضمن هذا النظام معدلات الأداء الواجب تحقيقها بالنسبة للعامل أو مجموعة العاملين والأجر المقابل لها وحساب الزيادة فى هذا الأجر عند زيادة الانتاج عن المعدلات المقررة وذلك دون التقيد بنهاية الأجر المقرر للوظيفة ٠

— يضع مجلس الادارة نظاما للحوافز المادية والأدبية على اختلاف أنواعها بما يكفل تحقيق أهداف الشركة ويحقق زيادة الانتاج وجودته وذلك على أساس معدلات قياسية للأداء والانتاج ٠

— يجوز لرئيس مجلس الادارة تقرير مكافئة تشجيعية للعامل الذى يقدم خدمات ممتازة أو أعمالا أو بحوثا واقتراحات تساعد على تحسين طرق العمل أو رفع كفاءة الأداء أو توفير فى النفقات ٠ كما يجوز لرئيس الجمعية العمومية للشركة منح مكافاة تشجيعية لرئيس ولأعضاء مجلس الادارة ولمن يرى من العاملين على ضوء ما تحقق من أهداف ٠

— يجوز لرئيس مجلس الادارة منح العامل علاوة تشجيعية تعادل العلاوة الدورية المقررة حتى ولو كان قد تجاوز نهاية الأجر المقرر للوظيفة ٠

— يضع مجلس الادارة بالاشتراك مع اللجنة أو اللجان النقابية للشركة نظاما للرعاية الصحية والاجتماعية والثقافية الرياضية للعاملين بالشركة وذلك بما لا يقل عن الخدمات المقررة فى قانون العمل رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ والقوانين المعدلة له بمراعاة أحكام القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ باصدار قانون التأمين الاجتماعى والقوانين المعدلة له « القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ الخاص بالنقابات العمالية العمالية والتشريعات الأخرى الصادرة فى هذا الشأن ، وذلك بمراعاة ما لوزير المالية من سلطة اعانة أسر المجندين فى الأحوال وطبقا للأوضاع التى يقررها رئيس الجمهورية ٠

فى النقل والندب والاعارة والبعثات والتدريب :

— يجوز لدواعى العمل نقل العامل الى وظيفة مماثلة أو تتوافر فيه شروط شغلها داخل الشركة ، ولا يجوز بغير موافقة العامل نقله الى وظيفة مماثلة أو تتوافر فيه شروط شغلها فى شركة أخرى داخل القطاع أو فى قطاع آخر أو تابعة للجهاز الادارى للدولة والهيئات العامة وذلك بموافقة الوحدتين المنقول منها والمنقول اليها ، ويتم النقل فى الحالات المشار اليها بقرار من السلطة المختصة بالتعيين ٠

— لمجلس الادارة أن يقرر نقل العامل اذا لم يكن مستوفيا لاشتراطات شغل أى وظيفة فى مجموعته النوعية الى وظيفة من نفس من نفس درجته فى مجموعة نوعية أخرى يكون مستوفيا لاشتراطات شغلها ، وتحسب أقدميته فى هذه الحالة من تاريخ شغله للوظيفة المنقول منها ٠

— يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء نقل العـامل من قطاع الى قطـاع آخر فى الحالتين الآتيتين :

١ ـ اذا لم يكن مستوفيا لاشتراطات الوظيفة التى يشغلها أو أى وظيفة أخرى خالية فى القطاع الذى يعمل به ٠

٢ ـ اذا كان زائدا عن حاجة العمل فى الشركة التى يعمل بها ٠

ويجوز لرئيس المجلس الأعلى للقطاع نقل العامل فى الحـالتين السابقتين داخل القطاعات التى يشرف عليها ٠

— يجوز لدواعى العمل بقرار من رئيس مجلس الادارة أو من يفوضه ندب العـامل الى وظيفـة مماثلة أو تتوافـر فيه شروط شغلها أو الى وظيفـة تعـلو وظيفته مباشرة فى ذات الشركة وذلك لمدة سنة قابلة للتجديد سنة أخرى وبحـد أقصى سنتين ٠

— يجوز بقرار من رئيس مجلس الادارة أو من يفوضه بعد موافقة العامل كتابة اعارته للعمل فى الداخل أو فى الخارج ويحدد القرار الصادر بالاعارة ، مدتها وذلك فى ضوء القواعد والاجراءات التى يحددها مجلس الادارة ، ويكون أجر العامل بأكمله على جانب الجهة المستعيرة ٠

— يضع مجلس ادارة الشركة نظاما لايفاد العاملين بها فى بعثات داخلية أو خارجية أو منح أو اجازات دراسية بأجر أو بدون أجر ٠

— يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض رئيس الجمعية العمومية للشركة نقل رئيس مجلس ادارة الشركة واعارته ، كمـا يجوز بقرار من رئيس الجمعية العمومية للشركة ايفاده فىبعثة أو منحة ٠ ويجوز بقرار من رئيس الجمعية العمومية للشركة بناء على عرض رئيس مجلس الادارة نقل أعضاء مجلس الادارة المعينين وشاغلى الوظائف العليا واعارتهم ، أما ايفادهم فى بعثات أو منح وندبهم داخل الشركة فيكون بقرار من رئيس مجلس ادارة الشركة ٠

— يضع مجلس الادارة نظاما لتدريب العاملين بالشركة وتنمية قدراتهم ويتضمن هذا النظام الخطة والأساليب التى تكفل اعداد المرشحين للترقية لتولى وظائفهم الجديدة طبقا لمطالب شغلها ، كما يتضمن وسائل متابعة وتقويم نتائج هذه الخطة ٠

فى الاجـازات :

— لا يجوز للعامل أن ينقطع عن عمله الا لاجازة يستحقها فى حدود الاجازات المقررة وطبقا للضوابط والإجراءات التى يضعها مجلس الادارة ٠

— يحدد مجلس الادارة أيام العمل فى الأسبوع وساعاته بما يتفق مع النظام العـام وطبيعة عمل الشركة والأهداف المنوط بها تحقيقها مع عدم الاخلال بالأحكام الواردة فى القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٦١ فى شأن تشغيل العمال فى المنشآت الصناعية ٠

— للعامل الحق فى اجازة بأجر كامل فى أيام عطلات الأعياد والمناسبات الرسمية التى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء ٠ ويجوز تشغيل العامل فى هـذه العطلات بأجر مضاعف اذا اقتضت الضرورة ذلك ، أو أن يمنح أياما عوضا عنها ٠

الفصل الثالث عشر

التنظيم والتوجيه الادارى

نظرا للنمو المضطرد فى حجم جهاز الادارة العامة فى مصر ، فقد تراكمت مشكلات ادارية وتنظيمية عديدة عبر سنوات طويلة أحدثت آثارا سالبة فى كفاءة وفعالية وحدات هذا الجهاز ونتيجة لتكرار مواجهة ذات المشكلات وفى مواجهة الشكاوى المتزادة لجماهير المتعاملين مع وحدات الادارة العامة ، فقد بدأت الدولة توجه عناية خاصة نحو موضوع اعادة تنظيم وتوجيه الأعمال الادارية .

ومن التعبيرات المألوفة التى شاع استخدامها فى بلادنا تعبير الاصلاح الادارى ، ويتناول الكتاب هذا التعبير من زوايا مختلفة وأبعاد متباينة ويصلون فيه الى آراء متناقضة تبدأ من الرأى المتفائل الذى يعتقد بامكانية احداث الاصلاح الادارى بجهد يسير وفى زمن وجيز ، وتنتهى بالرأى المتشائم الذى لا يرى أملا فى اصلاح أو تطوير . كذلك تتباين وجهات النظر حول المداخل الممكنة لاحداث الاصلاح المنشود . فهناك من يرى فى التطور والتغيير المرحلى التدريجى أسلوبا مناسبا للاصلاح الادارى ، بينما يعتقد البعض أن الأسلوب الوحيد الذى يجب استخدامه هو أسلوب الثورة الادارية الشاملة التى تقضى على الأجهزة والتنظيمات الادارية القائمة وتقيم على أنقاضها تنظيمات ادارية حديثة خالية من الأمراض والشوائب . ومن ناحية أخرى فان الدارسين لموضوعات الادارة ومشكلاتها يختلفون فى تحديد الأسباب التى تبعث على الدعوة الى الاصلاح الادارى . فهناك من يؤمن بأن هذه المشكلات ادارية وتنظيمية فى جذورها ومن ثم فسبيل الاصلاح هو استخدام مفاهيم ومبادىء أكثر تطورا وتقدما فى توجيه العمل الادارى وتغيير النظم واللوائح المحددة للعمل الادارى والتنظيمى بحيث تعكس التقدم والتطور فى مفاهيم الادارة العلمية الحديثة . وعلى العكس من هذا نجد آراء تنادى بأن المشكلة الادارية انما هى مشكلة أخلاقية فى الأساس وبالتالى فليس هناك جدوى من عمليات الاصلاح الادارى ان لم تسبقها ثورة أخلاقية شاملة تغير من العادات والأنماط السلوكية للأفراد والجماعات ، الأمر الذى يخلق مناخا اجتماعيا وانسانيا متميزا يجعل ممارسة العمل الادارى وفقا للمبادىء والقواعد العلمية السليمة أمرا ممكنا ومجديا فى ذات الوقت . وأخيرا فهناك خلاف لايزال يثير كثيرا من النقاش حول مدى شمول عمليات الاصلاح الادارى وهل من الواجب أن تشمل وحدات الانتاج الخدمات والوحدات التنظيمية المختلفة من المستويات المتباينة جميعا وفى ذات الوقت ، أم أنه يحسن البدء ببعض تلك الوحدات واتخاذها نقاط ارتكاز وانطلاق لعملية اصلاح مرحلى .

هذا الاختلاف والتباين فى وجهات النظر يتركز حول النقاط الآتية :

- الخلاف حول مظاهر التخلف الادارى ·
- الخلاف حول أسباب وجذور المشكلة الادارية ·
- الخلاف حول استراتيجية الاصلاح الادارى ومفهومه الدقيق ·

ولقد أدى هذا الخلاف فى الرأى الى عدم الاستفادة الحقيقية من كثير من جهود الاصلاح الادارى التى استعانت بالخبرات الوطنية أو الأجنبية · كذلك يؤدى استمرار هذا الخلاف والتباين فى الآراء الى تعويق ما قد يبذل من جهود فى المستقبل لنفس الغرض · وحيث تحتل المشكلة الادارية الآن جانبا كبيرا من اهتمام الدول العربية عموما ومصر على سبيل التحديد ، وحيث تبدو الرغبة شديدة فى التوصل الى مدخل صحيح وسليم لعلاج تلك المشكلة واتاحة الفرصة للانطلاق فى الانتاج على أسس ادارية وتنظيمية سليمة ، نرى أن نقطة البدء ينبغى أن تكون محاولة جادة وأمينة وموضوعية فى سبيل تكوين اطار فكرى صحيح عن المشكلة الادارية وجذورها ومن ثم الاستناد الى هذا الاطار الفكرى المتناسق فى اختيار أفضل الحلول للمشكلة الادارية فى مصر التى تتفق مع الامكانيات المتاحة (أو التى يمكن توفيرها) وتتناسب مع ظروف البيئة وطبيعة الأهداف القومية والتحديات التى يواجهها هذا الوطن ، والتى قد تصلح نموذجا تسترشد به الدول العربية الأخرى فى سبيل تطوير النظم الادارية بها ·

وفى سبيل تقديم هذا الاطار الفكرى المتكامل عن المشكلة الادارية فى مصر نقدم هذه الدراسة التى ترتكز على عدد من الفروض الأساسية هى :

— ان التخلف الادارى ظاهرة نسبية تختلف مظاهرها من مجتمع لآخر ، كما تتباين مظاهرها فى المجتمع الواحد من فترة لأخرى أو من قطاع الى قطاع آخر ·

— ان التخلف الادارى ظاهرة اشعاعية بمعنى أن تخلف وحدة معينة من الناحية الادارية لا يقتصر أثره عليها فحسب ، بل يمتد أثر هذا التخلف الادارى ليؤثر على وحدات ادارية أخرى بدرجات متفاوتة ·

— ان التخلف الادارى ظاهرة متعددة الأبعاد Multi Dimensional **بمعنى** تعدد العوامل والمتغيرات المسببة لها ومن ثم قد تتفاوت الأهمية النسبية لكل من العوامل والمتغيرات بدرجات ملموسة ·

— استنادا الى الفروض الثلاثة السابقة فان الاصلاح الادارى يعتبر أيضا ظاهرة نسبية Relative من حيث المكان والزمان · أى أن محاولات الاصلاح الادارى التى تطبق فى مكان معين وزمن محدد ليس من الضرورى أن تستمر فاعليتها لتشمل أمكنة أخرى وأزمنة أخرى · بمعنى أن تطبيق خطة للاصلاح الادارى لا يمثل حلا دائما للمشكلة الادارية ، حيث تتجدد وتتغير مظاهر المشكلة ومن ثم تصبح الحاجة الى تغيير وتجديد مدخل الاصلاح أمرا واقعيا ومحتما ·

— ليس من الضرورى أن يشمل الاصلاح الادارى كافة الوحدات والأجهزة الادارية من كل المستويات التنظيمية فى ذات الوقت . بل انه اعتمادا على الصفة الاشعاعية للتخلف (وبالتالى الاصلاح الادارى) فانه يكفى لاحداث الاصلاح الشامل اختيار بعض الوحدات الادارية الحاكمة أو المؤثرة واحداث التطوير فيها حتى ينعكس أثر هذا التطوير على باقى الوحدات والأجهزة الادارية المتعاملة معها ·

— حيث تتعدد العوامل المسببة للتخلف الادارى وتختلف فى أهميتها النسبية فليس من الضرورى أن يشمل الاصلاح كل تلك العوامل فى ذات الوقت ، بل يجب التركيز ابتداء على أكثرها أهمية وأعظمها تأثيرا فى احداث التخلف الادارى ·

مظاهر التخلف الادارى :

تختلف مظاهر التخلف الادارى من وحدة لأخرى ، وتتباين بمرور الزمن · كذلك تتغير مظاهر التخلف الادارى بين أقسام أو أجهزة الوحدة الادارية الواحدة · وسنحاول فى هذا الجزء عرض أهم مظاهر التخلف الادارى التى يحتمل ظهورها فى وحدات الانتاج والخدمات وأجهزة الدولة المختلفة فى مصر وغيرها من الدول العربية أو النامية والتى تمثل مصدرا أساسيا من مصادر الشكوى وعدم الرضاء عن أداء الجهاز البيروقراطى العام ·

● تخلف الانتاج :

يعتبر تخلف الانتاج (سلع أو خدمات) من حيث النوع والكم أهم مظاهر التخلف الادارى · فأنواع السلع أو الخدمات التى تقوم الوحدات الادارية بتقديمها للجماهير المستهلكة سواء محليا أو خارجيا قد تقل فى كثير من الأحيان عن الأنواع المتقدمة التى تم التوصل اليها فى أجزاء أخرى من العالم · ويثار فى هذا الشأن اعتراض يركز على نقص الموارد والامكانيات المادية كسبب مباشر لهذا القصور فى الانتاج ، ولكن هذا النقص يمثل فى رأينا أحد القيود Constraints التى تعمل الادارة فى ظلها والتى يجب عليها أن تأخذها فى الاعتبار وتجد لنفسها منها مخرجا · كذلك فان هذا النقص فى الموارد والامكانيات المادية يعتبر ظاهرة عامة فى كل دول العالم النامية ومع ذلك تتفاوت قدراتها على مواجهة هذا النقص تبعا لدرجة التقدم الادارى بها ·

● انخفاض جودة الانتاج :

وبالنسبة للأنواع المتخلفة فى الانتاج السلعى أو الخدمى ، فان مستوى الجودة الفعلى يقل كثيرا عما يجب أن يكون عليه والأمثلة على ذلك كثيرة ومتعددة فى مجال الانتاج الصناعى أو الخدمات العامة كالنقل والمواصلات ، التليفونات ، الانارة وغيرها التى تتصف أساسا بالتخلف فى النوعية بالاضافة الى انخفاض مستوى الجودة فى الأداء (مثال ذلك استخدام وسيلة اتصال تليفونى متطورة فى الاتصالات المحلية ورغم هذا فان جودة أداء هذه الخدمة المتخلفة مازالت منخفضة) · ويبرز انخفاض جودة

الانتاج كمظهر من مظاهر التخلف الادارى بشكل واضح فى الحالات التى تتصل بتقديم هذا الانتاج السلعى لجماهير أجنبية (كما فى حالة تصدير الانتاج السلعى الى الأسواق الأجنبية أو تقديم خدمات الفنادق والمواصلات والسياحة عموما للسائحين الاجانب فى مصر) ٠

● **ارتفاع تكلفة الانتاج :**

ومن الأمور الملاحظة الارتفاع النسبى فى تكلفة الانتاج السلعى أو الخدمى فى وحدات الانتاج أو الخدمات كمظهر من مظاهر التخلف الادارى الذى يترتب عليه تضييق نطاق السوق المستخدمة للسلعة أو الخدمة بالاضافة الىرفع أسعارها بالنسبة للمستخدم لها ٠ والدليل على ذلك ما تعانيه شركات الانتاج الصناعى حين يطلب اليها استخدام بعض مستلزمات الانتاج التى يتم انتاجها محليا لتحل محل مثيلاتهـــا المســتوردة من الخارج ، اذ فى أغلب الأحيان يترتب على هذا الاحلال ارتفاع فى تكلفة الانتاج بنسب قد تصل الى ٥٠٪ وأكثر نظرا لارتفاع تكلفة انتاج تلك المستلزمات محليا ٠ ان الصورة العامة بالنسبة لكثير من أشكال الانتاج السلعى أو الخدمى أنها تتم بمستوى عال من التكلفة الحقيقية الأمر الذى يضعف من قدرتها التنافسية فى الأسواق الأجنبية ويجعل الفارق بسيطا بين أسعارها وأسعار السلع الأجنبية الأعلى جودة والأفضل فى الأداء مما يشجع المستهلك المحلى على الاقبال على السلع الأجنبية وبذلك يجعل تهريب تلك السلع تجارة رابحة بالرغم من الحماية الجمركية أو القانونية ٠

● **الاسراف فى استخدام الموارد :**

ويتمثل الاسراف فى استخدام الموارد المادية أو البشرية بشكل عام فى ناحيتين :

— استخدام قدر من الموارد أكثر مما تتطلبه طبيعة الانتاج أو الأداء ٠

— استخدام نوعيات من الموارد أكفأ وأعلى قدرا مما تحتاجه ظروف الانتاج أو الأداء ٠

وتتركز عيوب الاسراف فى استخدام الموارد فى أنها تحد من قدرة الادارة على تحقيق أقصى عائد ممكن من الموارد المتــاحة ومن ثم تنخفض الانتــاجية الحقيقية من ناحية وترتفع التكلفة الفعلية للانتاج أو الأداء ٠ وتنعكس مظاهر الاسراف أساسا فى :

— الموارد البشرية ٠

— الآلات والمعدات وغيرها من أشكال رأس المال ٠

— المواد وقطع الغيار ٠

كذلك يتمثل الاسراف فى اســتخدام أساليب للعمل والأداء أكثر تقــدما وتطورا (وبالتالى أعلى نفقة) مما يحتاجه الانتاج الفعلى ، أو استخدام معدات وآلات لأداء

أعمال يمكن تنفيذها يدويا بنفقة أقل ٠ وأخيرا فان من مظاهر الاسراف الواضحة فى الادارة فى الدول النامية الالتجاء الى أوجه نشاط تتكلف نفقات وجهود دون ما احتياج حقيقى أو بالرغم من عدم توفير الظروف الملائمة للافادة من آثار تلك الانشطة كما هو الحال بالنسبة لأنشطة الاعلان وبحوث التسويق أو التدريب ٠

● **تخلف وظائف الادارة :**

من أهم الأمور الملاحظة على الادارة المصرية التخلف الواضح فى مفهومها عن وظائفها الأساسية من ناحية ، والقصور الشديد فى أساليب ممارسة تلك الوظائف من ناحية أخرى ٠ وينطبق هذا القول بشكل عام على الادارة فى وحدات الانتاج والخدمات بقطاع الأعمال ، كما ينطبق على الادارة العامة بأجهزة الدولة والمحليات عموما ٠ وتفصيل ذلك أنه :

بالنسبة للتخطيط :

اهتمت الادارة المصرية بالتخطيط شكلا وأهملته أو تجاهلته موضوعا ، فقد يتم انشاء ادارات للتخطيط فى كل الشركات والمؤسسات والوزارات والهيئات ، ولكن التخطيط لا يخرج غالبا عن مفهوم الموازنة التى تعد لفترة قادمة وتحدد أوجه الانفاق للاعتمادات المالية المقررة ٠

بالنسبة للتنظيم الادارى :

تتركز أهم مظاهر تخلف وظيفة التنظيم فى الادارة المصرية فيما يلى :

● الاهتمام بالشكل التنظيمى بغض النظر عن مدى ملاءمته لظروف واحتياجات الوحدة وطباع ونوعيات العاملين بها ٠

● التركيز على المبادىء التنظيمية المجردة كتفويض السلطة أو تسلسل خط القيادة دون نظر الى مناسبة تلك المبادىء لظروف التنفيذ ومتطلباته ٠

● الجمود التنظيمى الناشىء عن عدم وجود دراسات وبحوث تنظيمية تهدف الى متابعة اداء التنظيم واكتشاف أوجه التغيير والتطوير اللازمة ٠

● شيوع ظاهرة النمطية فى التنظيم أى التجاء كثير من الشركات والمؤسسات الى اتباع نفس الأنماط التنظيمية بغض النظر عن مدى ملاءمة هذا النمط لظروف واحتياجات كل مشروع ٠ وعلى سبيل التحديد فان وظيفة التنظيم الادارى تعانى من نقاط الضعف الرئيسية التالية :

— عدم تناسب الأشكال التنظيمية المستخدمة مع الاحتياجات والظروف الفعلية للوحدات الادارية ٠

- اختلال التوازن الأفقى للتنظيم بمعنى عدم تناسب التوزيع الداخلى للأنشطة والوظائف على قطاعات التنظيم أفقيا ·

- زيادة عدد المستويات التنظيمية بشكل يزيد من طول مدة الاتصالات ويعقد الاجراءات ويقلل من الفاعلية التنظيمية بشكل عام ·

- عدم اتباع أسلوب تفويض السلطات (حيث تتوفر الظروف المناسبة للتفويض) وترك ذلك الأمر للتقدير الشخصى للمدير ·

- عدم وضوح الأهداف والاختصاصات لوظائف التنظيم المختلفة الأمر الذى يترتب عليه الفشل فى اختيار أنسب العناصر القادرة على أداء تلك الوظائف ·

- جمود العلاقات التنظيمية وعدم تطويرها بما يعكس التطور فى ظروف الانتاج وطبائع ومهارات الأفراد بالتنظيم ·

- عدم استخدام المبادىء الأساسية التى توفر مقومات رئيسية لكفاءة التنظيم وهى :
  - عدم الازدواج فى التبعية لأجزاء التنظيم ·
  - مبدأ جماعية العمل ·
  - مبدأ موضوعية التقييم ·
  - حدود تصرف واسعة لشاغل الوظيفة ·
  - درجة عالية من المشاركة بين مستويات وقطاعات التنظيم ·
  - شبكات اتصال متداخلة ومتشابكة تغطى كل مستويات وقطاعات التنظيم·

ان الادارة المصرية لم تتبين بعد حقيقة التنظيم باعتباره وسيلة الى هدف وليس غاية فى ذاته ، وأخفقت فى اكتشاف أهم عناصر التنظيم وهو سلوك الأفراد والجماعات باعتباره العنصر المحرك والموجه للتنظيم والذى يجب أن تركز الادارة على دراسته ومحاولة السيطرة عليه والتحكم فيه ·

بالنسبة للمتابعة والتقييم :

استمرارا للتخلف الادارى البادى فى ممارسة الادارة المصرية لوظيفتى التخطيط والتنظيم ، فان وظيفة المتابعة والتقييم تعانى هى الأخرى من نقاط ضعف أساسية تقلل من فاعليتها وتحرم الادارة من النتائج الايجابية التى يمكن التوصل اليها اذا أحسن أداء تلك الوظيفة · ومن أهم نقاط الضعف فى ممارسة وظيفة المتابعة والتقييم ما يلى :

- تخلف مفهوم المتابعة واقتصاره على عمليات المقارنة الدورية (كل ٣ أشهر عادة) بين ما تم انجازه وما كان مستهدفا أو مقدرا انجازه فى تلك الفترة · ان تلك المقارنة لا تفيد كثيرا فى تجنب الأخطاء حيث تتم بعد وقوع الأخطاء والانحرافات فعلا ·

- يتركز مفهوم المتابعة عادة على مقارنة اجماليات النشاط أو الانجاز الامر الذى يخفى كثيرا من أوجه النقص أو التخلف · ان التحليل التفصيلى للأداء والانجاز ليس من أساليب المتابعة المستخدمة بواسطة الادارة المصرية ·

- تتركز عمليات المتابعة فى أغلب الأحيان على الاجراءات والأساليب المستخدمة فى الأداء بغض النظر عن مستوى الأداء ذاته ومدى تميزه من ناحية أو ضرورته من ناحية أخرى ·

- لا تتم عمليات للتقييم الشامل الذى يستهدف اظهار القيمة الحقيقية لما تم انجازه ومدى تناسبه مع ما استخدم في سبيله من موارد وما استنفذ فيه من جهد · والمحصلة النهائية لتلك الصورة أن أنشطة المتابعة والتقييم لا تنعكس فى شكل تخطيط جديد أفضل وتنظيم متجدد متناسب مع واقع الأمور ·

وبشكل عام فان مظاهر التخلف الادارى تتمثل فى الآتى :

— عدم القدرة على تحقيق معدلات غير عادية من الكفاءة الانتاجية ·

— عدم القدرة على الافادة من مفاهيم الادارة العلمية العصرية واستيعاب أساليبها المتطورة ·

— سلوك الطريق الأسهل فى تحقيلا أهداف الانتاجية (زيادة الموارد والامكانيات لامكان زيادة الانتاجية) وعدم الالتجاء الى الطريق الأصعب (وهو زيادة الانتاجية مع تثبيت الامكانيات أو حتى انقاصها) ·

— الاهتمام الزائد بالموارد والامكانيات المادية دون الموارد الفكرية والمفاهيم النظرية التى يتوقف على استيعابها حسن استخدام الموارد المادية ·

— الاسراف الشديد فى استخدام الموارد والامكانيات النادرة ·

وتلك المظاهر تنشأ عن الأسباب الآتية :

— عدم وضوح الأهداف ·

— عدم دقة التخطيط وانحصار مجالاته ·

— جمود التنظيم وعدم مناسبته أو ملاءمته للأهداف والخطط ·

— ضعف وتفكك نظم الرقابة والمتابعة وقصور نظم التقييم ·

وتسود تلك المظاهر شتى مجالات العمل الانتاجى من انتاج ، تمويل ، شئون أفراد وغيرها من أوجه النشاط المستخدمة فى انتاج السلع أو الخدمات ·

مصادر التخلف الادارى :

ان التحليل المنطقى لمظاهر التخلف الادارى المشاهدة يجعلنا نصل الى استنتاج رئيسى هو أن أسباب ذلك التخلف قد تعود الى واحد من المتغيرين الأساسيين الآتيين أو كليهما معا :

- المتغير الأول ·· التنظيم الادارى ذاته ·
- المتغير الثانى ·· المناخ المحيط بالتنظيم الادارى ·

ان الأساس فى تفسير مظاهر التخلف الادارى ومن ثم تبين أسس الاصلاح هو أن تتم محاولة لتأصيل تلك المظاهر · ونستطيع رد تلك المظاهر اما الى أسباب تتعلق بالتنظيم الادارى ذاته ، أو الى الظروف البيئية العامة التى تكون المناخ المحيط بالتنظيم الادارى · كذلك نستطيع فى بعض الأحيان أن نرد أسباب التخلف الادارى الى التفاعل بين عناصر التنظيم الادارى من ناحية ، وبين عناصر المناخ العام من ناحية أخرى ·

انطلاقا من هذا التحليل المنطقى تصبح عملية الاصلاح الادارى متوقفة على أمرين أساسيين :

الأول : تحليل عناصر التنظيم الادارى والمناخ المحيط فى كل حالة وبيان الأهمية النسبية لكل منها ودرجات التفاعل بينها ·

الثانى : اختيار العوامل الحاكمة أو الأعظم تأثيرا فى الموقف واتخاذها نقطا للارتكاز فى عملية الاصلاح الادارى · واستنادا الى الصفة الاشعاعية لظاهرة الاصلاح ، فان التغيير فى تلك العوامل الحاكمة سينعكس أثره على المتغيرات الأخرى المتصلة بالموقف وتتراكم بذلك الآثار الايجابية لعملية الاصلاح الادارى ·

وسيكون تحليلنا للمحاور الأساسية للاصلاح الادارى مرتكزا على هذا المنطق المحدد ·

أولا – التنظيم الادارى كمصدر للتخلف ومحور للاصلاح :

يقصد بالتنظيم الادارى هنا ذلك الهيكل المتشابك من العلاقات الاجتماعية التى تربط أعضاء التنظيم فى ممارستهم للأدوار المسندة اليهم تحقيقا للأهداف التنظيمية العامة · ونحن نرى أن تعبير التنظيم يشير الى ذلك النظام الاجتماعى الذى يضم العناصر الأساسية الآتية :

- الأعمال ·
- الأفراد ·
- الامكانيات والموارد المادية ·

- الأساليب والاجراءات والسياسات والنظم ٠
- المستوى العلمى أو التكنولوجى المستخدم ٠

فالتنظيم يضم أعمالا وأنشطة مختلفة الأهميـة والصعوبة ، يؤديهـــا أفراد من مهارات وخبرات ومستويات مختلفة ، وهم يستخدمون فى أدائهم لتلك الأعمال والأنشطة أنواعا من الامكانيات والموارد المادية المختلفة طبقا لأساليب واجراءات ونظم وسياسات محددة ، كل ذلك فى اطار من التقدم العلمى أو التكنولوجى المتاح ٠

وتنقسم الأعمال عادة الى ادارية وتنفيذية ، كـذلك ينقسم الأفراد الى مـديرين ومنفذين ، ويختص المديرون برسم السياسات وتحديد الاجراءات وتشكيل النظم بحيث يستطيع المنفذون أداء الأعمال المسندة اليهم ٠

كذلك يضم التنظيم عددا من العمليات الأساسية التى تتم من خلال ممارسة بعض الأعضاء لواجبات معينة ، وتلك العمليات هى :

- عملية القيادة ٠
- عملية الاتصال ٠
- عملية اتخاذ القرارات ٠
- عملية الرقابة والتقييم ٠
- عملية التأثير المتبادل بين جماعات التنظيم ٠

من ذلك نستطيع الوصول الى تحديد أكثر دقة لما يمكن أن يسمى بالأسباب الداخلية للتخلف الادارى وهى :

- أفراد الادارة ٠
- العـــاملون ٠
- الأنشطة والأعمال ٠
- النظم والسياسات والاجراءات ٠
- الموارد والامكانيات المادية ٠
- المستوى العلمى او التكنولوجى ٠
- عمليات التفاعل وأنواع العلاقات الانسانية ٠
- هيكل التنظيم الذى يضم تلك العناصر وينسق بينها ٠

وأهمية هذا التحديد أنه يمثل الأسباب المحتملة للتخلف الادارى وبالتالى يحدد نقاط الانطلاق للاصلاح · فالأفراد سواء على مستوى الادارة أو دونها قد يتسببون فى أشكال من التخلف الادارى بسبب انخفاض مستويات مهاراتهم وكفاءاتهم أو بسبب عدم توفر الدافع لديهم للعمل والأداء المتميز · كذلك قد ينجم التخلف الادارى عن سوء تصميم الأعمال والأنشطة أو عدم ملاءمتها لطبيعة التنظيم وأهدافه ، أو بسبب سوء توزيعها بين أجزاء التنظيم وأعضائه ، وقد يحدث التخلف الادارى من جمود النظم والسياسات وعدم تطورها وتعقد الاجراءات وطولها وخضوعها لروتين معقد لا يخدم أهدافا واضحة · كذلك قد يترتب على انخفاض المستوى العلمى أو التكنولوجى السائد فى التنظيم تخلف فى الأداء الادارى وعدم قدرته على تحقيق مستويات أعلى من الكفاءة والفاعلية · وأخيرا فقد ينشأ التخلف الادارى من سلبية التفاعل الاجتماعى داخل التنظيم وأنواع الصراع بين الأفراد والجماعات وعدم موضوعية العلاقات التى قد تنشأ بينهم · ومن بين تلك الأسباب المحتملة للتخلف الادارى نستطيع تحديد بعضا منها الذى يمثل أهمية نسبية أعلى فى احداث التخلف وهى :

- المديرون وأنماط سلوكهم ·
- العاملون وأنماط سلوكهم ·
- العلاقات التنظيمية الفعلية بين أعضاء التنظيم ·

ثانيا ـ المناخ المحيط كمصدر للتخلف ومحور للاصلاح :

المصدر الأساسى الآخر للتخلف الادارى قد يكون طبيعة المناخ المحيط ويقصد بالمناخ المحيط بالتنظيم مجموعة العوامل والنظم والظروف السياسية ، والاقتصادية ، والاجتماعية ، والقانونية ، والتكنولوجية ، والحضارة العامة التى تتم فى اطارها ممارسة الأعمال الادارية فى العديد من التنظيمات والوحدات الادارية · وتنبع أهمية المناخ المحيط فى التأثير على كفاءة العمل الادارى من كونه يمثل المصدر الأساسى الذى يمد التنظيم الادارى بالموارد والامكانيات المختلفة ، ومنه يستمد التنظيم القيم والأهداف التى يسترشد بها · كذلك يتحكم المناخ المحيط فى أداء التنظيم من خلال قدرتى على قبول أو رفض ما ينتجه باعتباره المصب الوحيد الذى يتلقى هذا الانتاج من سلع أو خدمات ، وبعبارة أساسية فان المناخ المحيط يحدد للتنظيم الادارى ما يلى :

- أنواع ومستويات الأهداف التى يجب عليه تحقيقها ·
- أنواع وكميات الموارد التى يمكنه الحصول عليها ·
- القيود والاعتبارات التى يجب عليه الالتزام بها ·
- القيم والمعايير التى يجب عليه الاسترشاد بها فى اختيار الأنشطة والأعمال التى يمارسها ·
- أسس ومعايير تقييم كفاءة التنظيم ·

ومن ثم فان قدرا من التخلف الادارى قد ينشأ بسبب الظروف السائدة فى المناخ المحيط · فصعوبة الأهداف أو عدم واقعيتها ، أو ضآلة الموارد والامكانيات التى يتيحها المناخ للتنظيم الادارى قد تكون من العوامل المؤدية الى مستوى من الأداء الادارى أقل مما يمكن للتنظيم تحقيقه · كذلك فان زيادة القيود المفروضة على التنظيم الادارى تمثل أحد العوامل الأساسية المسببة للتخلف الادارى اذ تحد من قدرة الادارة على اتخاذ القرارات المناسبة للمواقف الادارية ، وتؤدى فى النهاية الى تهاون الادارة وارتكانها على مستويات تنظيمية أعلى فى الدولة تستمد منها المعونة والرأى فيما يجب أن تمارسه هى من أنشطة وواجبات ·

ومن الناحية العملية فان مظاهر المناخ المحيط بالادارة المصرية مثلا كنموذج للادارة العربية والتى تنعكس على مستوى كفاءتها فى وحدات القطاع العام والجهاز الحكومى بشكل عام هى الآتية :

- تضخم الجهاز البيروقراطى بشكل عام والذى يمثل مصدر التشريع والتخطيط والرقابة على الادارة فى وحدات الانتاج والخدمات ·

- تعدد المستويات التنظيمية فى الجهاز البيروقراطى العام حيث تكثر الفواصل التنظيمية بين الوحدات الأساسية وبين قمة الهرم التنظيمى · ويؤدى هذا التعدد فى المستويات الى صعوبة الاتصالات وبطء اتخاذ القرارات ·

- تعدد أجهزة التخطيط والرقابة مما يؤدى الى التضارب والتناقض بين اهدافها وأساليبها فى العمل ، الأمر الذى يجعل كفاءة العمل والانتاج على مستوى الوحدات الأساسية أقل مما يجب ·

- الميل الى تكوين الكثير من الأجهزة واللجان داخل الوحدات الانتاجية الأساسية لتماثل الأجهزة واللجان العامة خارج الوحدات (مثل ادارة التنظيم وهى امتداد لجهاز التنظيم والادارة ، اللجنة النقابية وهى امتداد للجهاز النقابى العام ···) وتنازع تلك الأجهزة واللجان الادارة اختصاصها دون أن تشارك فى تحمل مسئولية العمل والانتاج ·

- تعدد وحدات ومستويات التنظيم العام للجهاز الانتاجى (شركة ، هيئة ، وزارة) مع عدم وضوح العلاقات بينها وتضارب الاختصاصات وتمييع المسئوليات ، الأمر الذى يترتب عليه كثيرا من التعويق والتعطل للأعمال ·

- الميل الى المركزية فى اتخاذ القرارات فى كافة المستويات التنظيمية حيث ينزع المسئولون عند كل مستوى تنظيمى الى تركيز السلطات ·

- ميل وحدات التنظيم الادارى العام الى الانفصال والانعزال فكل وحدة تتعامل أساسا بوحى من مصالحها وأهدافها الخاصة دون أن تأخذ فى الاعتبار ما يجرى فى الوحدات الأخرى ·

- تعدد القوانين واللوائح وسرعة معدل التغيير فيها والنزعة الى التنميط والتوحيد فيها بحيث تسرى على كافة الوحدات الادارية بغض النظر عن الخلافات بينها فى طبيعة النشاط أو ظروف العمل والأداء ٠

من هذا التحليل يمكن أن نستخلص أهم المتغيرات البيئية المؤثرة على كفاءة العمل الادارى فى الوحدات التنظيمية العاملة فى اطار مناخ معين فى الآتى :

- العلاقات التنظيمية التى تربط بين وحدات قطاع الانتاج والخدمات من ناحية وسلطة الدولة من ناحية أخرى ٠

- هيكل التنظيم البيروقراطى العام الذى يشرف على نشاط وحدات الانتاج والخدمات وتقييم أداءها ٠

- التشريعات والقوانين واللوائح التى تحكم نشاط وحدات الانتاج والخدمات وتضع القواعد الملزمة لاتجاهات النشاط ٠

- التنظيمات السياسية المتمثلة فى التنظيم السياسى الشعبى ـ جهاز الدولة ـ التنظيم النقابى العام ٠

تلك المتغيرات البيئية الرئيسية تمثل فى رأينا (استنادا الى استقراء انطباعات العديد من رجال الادارة فى مصر) أهم العوامل الخارجة عن حدود التنظيم الادارى ذاته والتى تلعب دورا أساسيا فى احداث التخلف الادارى ٠ وكما سبق القول بالنسبة للمتغيرات التنظيمية الذاتية ، فان تركيز جهود الاصلاح الادارى على عدد من العوامل الرئيسية الحاكمة سيكون له أثر اشعاعى ينتقل الى غيرها من العوامل التالية فى الأهمية ومن ثم تتراكم الآثار الايجابية للاصلاح ٠

من ذلك نخلص الى أن الاصلاح الادارى هو احداث تغيير ينتقل بأسلوب ومستوى الأداء الادارى فى مجتمع معين الى درجة أفضل مما هو مشاهد فى الفترة السابقة على الاصلاح ٠ أما تحديد مواطن التغيير واتجاهاته ومداه فتلك أمور تحددها الدراسة الموضوعية والعلمية للموقف الادارى السائد فى كل حالة على حدة ٠

وتلك النقطة تمثل فى رأيى سببا جوهريا من أسباب قصور حركات الاصلاح الادارى السابقة فى مصر وغيرها من الدول العربية حيث لم تعتمد أى منها على دراسات تحليلية وتفصيلية تصف تماما الأوضاع الادارية ومنها يتم استنتاج أهم التغيرات المؤثرة على مستوى الكفاءة الادارية التى ينبغى أن ينصب عليها التغيير والتطوير ٠

والهدف الأساسى للاصلاح الادارى ومن ثم المعيار الأوحد لفاعلية الاصلاح وكفاءته هو احداث تغيير مادى وفكرى ملموس فى اطار وعناصر العمل الادارى وأساليبه بحيث يتحقق القضاء على مظاهر التخلف الادارى المشاهدة ، الأمر الذى ينعكس فى النهاية فى شكل استخدام أفضل للموارد المتاحة وبالتالى اتاحة قدر أعلى وأكفأ من الاشباع ٠

المنطق الأساسى فى الاصلاح الادارى :

يمكن أن نترجم معنى الاصلاح الادارى اذن الى عمليات محددة هى :

١ ـ خلق المناخ المادى والفكرى الملائم الذى يحفز الأفراد والجماعات المتصلة بالعمل الادارى والمؤثرة فيه على بذل الجهد والارتفاع بمستوى الأداء تحقيقا للأهداف العامة التى ترتبط بتحقيقها قدرتهم على اشباع رغباتهم الخاصة وتحقيق أهدافهم الذاتية ٠

٢ ـ تطوير أساليب العمل الادارى وتحديد العلاقات التنظيمية بين الوحدات المختلفة بحيث يصبح فى الامكان :

(أ) تحديد أهداف دقيقة وواضحة للعمل الادارى ٠

(ب) وضع خطط تفصيلية وصحيحة بناء على تقديرات وتنبؤات سليمة ٠

(ج) بناء تنظيمات حركية ومتجددة خدمة للأهداف المتطورة ٠

(د) رسم نظم متابعة وتقييم موضوعية وفعالة ٠

وبشكل أكثر تحديدا فان الاصلاح الادارى يستهدف الوصول الى مستوى من الأداء الادارى يتصف بتوفير القدرة لدى الممارسين على :

توزيع الموارد المحدودة بطبيعتها على أوجه الاستخدام غير المحدودة نسبيا ، وذلك تحت ضغوط خارجية لا تملك الادارة التحكم فيها أو التخلص منها وذلك فى ظل ظروف تتسم عادة بعدم التأكد وذلك لتحقيق أقصى قدر ممكن من العائد الاقتصادى والاجتماعى ٠

مداخل الاصلاح الادارى :

نستطيع أن نميز أساسا بين مدخلين للاصلاح الادارى هما :

١ ـ المدخل التقليدى (التجربة والخطأ) :

ويقوم هذا المدخل أساسا على ادخال تغييرات جزئية ومتعددة دون خطة عامة تجمعها وبغض النظر عن عدم توافر الترابط الكامل بينها ٠ وتتصف حركات الاصلاح الادارى من هذا النوع بالرغبة الرئيسية فى احداث الشعور بالتغيير ، حتى وان لم يتحقق التغيير المنشود فعلا ٠ كذلك يلاحظ أن حركات الاصلاح الادارى المستندة الى

هذا المدخل لا تتم بناء على توصيف وتحليل كامل للأوضـاع الادارية السـائدة ودون محاولة جدية لتأصيل تلك الأوضاع واكتشـاف العلاقات التبادلية بينهـا والمتغيرات الأصلية المؤثرة فيها ٠

ولا شك أن المدخل التقليدى فى الاصلاح الادارى وان تميز بأنه لا يتطلب قـدرا كبيرا من المهارة التحليلية لاحداث تغييرات جذرية فى التنظيمات الادارية القائمة ، الا أنه مرتفع التكلفة بشكل كبير ويترتب على استخدامه تجاهل المشكلات الحقيقية وفوات الفرص للاصلاح الموضوعى السليم ٠

٢ ـ المدخل الحديث (البحث العلمى) :

ويقوم هذا المدخل فى الاصلاح الادارى على أساس القيام بالدراسات الموضوعية السليمة الهادفة الى :

- الكشف عن الأوضاع الادارية السائدة وتحليلها ٠
- تحديد المشكلات ومظاهر التخلف الادارى ٠
- تحديد العوامل والمتغيرات المؤثرة والمنشئة للتخلف الادارى ٠
- اكتشاف أساليب الاصلاح والمقارنة بينها لاختيار أفضلها وأكثرها تناسـبا مع ظروف الموقف ٠
- متابعة التغيير وتقييم النتائج ٠

المقومات الأساسية للاصلاح الادارى باستخدام المدخل الحديث :

استنادا الى منطق المدخل الحديث للاصلاح الادارى فاننا نرى أنه يجب توافـر المقومات الأساسية الآتية لامكان تطبيقه :

١ ـ وجود نظام دقيق لتوفير المعلومات والبيانات الأساسية التى تصف الأوضـاع الادارية السائدة والاطار العام الذى تمارس العملية الادارية فيه كذلك تصف تلك البيانات والمعلومات حجم ونوعية الانجاز الذى تحققه الأجهزة ومقارنته بما كان مستهدفا ٠

٢ ـ واستنادا الى هذا التدفق من المعلومات ينبغى توافر نظام دقيق ومتطور لتحليلها واستنتاج المشكلات الحالية للجهاز الادارى والتنبؤ بالأحداث المستقبلة والمشاكل المتوقعة ، وتقدير احتمالاتها ٠

٣ ـ وجود نظام دقيق لتصنيف البيانات والمعلومات وتحليلها وضمان تدفقهـا الى مراكز اتخاذ القرارات فى شكل صالح للاستخدام بحيث تقوم قراراتها على أسس موضوعية وصحيحة ٠

٤ ـ توفير أسس ومعايير للاختيار والمفاضلة من ناحية ، وأسس ومعايير للتقييم والحكم على الانجازات والنتائج من ناحية أخرى حتى يمكن الارتكان عليها فى المفاضلة بين أساليب واجراءات الاصلاح الادارى البديلة وتقييم مدى كفاءتها ·

ومن أجل تخطيط وتوجيه عمليات التنظيم والتطوير الادارى قامت الدولة بانشاء عدة أجهزة متخصصة على النحو الآتى :

- فى عام ١٩٥٥ أنشىء معهد الادارة العامة ليتولى أعمال التطوير الادارى بجهاز الحكومة وهيئاتها ·
- ومع نشأة وتطور القطاع العام أنشىء المعهد القومى للادارة العليا فى عام ١٩٦١ ليتولى مهام التطوير الادارى لشركات القطاع العام ·
- ثم أنشىء معهد الادارة المحلية عندما ظهرت بوادر الاهتمام بالادارة المحلية ليعهد اليه أعمال تطوير وتدريب الكوادر الادارية بالوحدات المحلية ·
- وفى عام ١٩٦٤ أنشىء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ليحل محل ديوان الموظفين وليتولى تخطيط وتوجيه أمور الوظيفة العامة وأعمال التنظيم والتطوير الادارى ·
- وفى عام ١٩٧٠ تم ادماج معاهد الادارة الثلاثة فى المعهد القومى للتنمية الادارية والذى عدلت تسميته فى عام ١٩٨٠ الى أكاديمية السادات للعلوم الادارية·

ونعرض فى الجزء التالى اختصاصات الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فيما يتصل بأمور التنظيم والتوجيه الادارى كما جاءت فى قانون انشاءه رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ :

قانون الجهاز المركزى للتنظيم والادارة

مادة ١ : ينشأ الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ويكون هيئة مستقلة تلحق بالمجلس التنفيذي ويتألف هذا الجهاز من ادارات مركزية يصدر بتنظيمها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية ، وتتكون هذه الادارات المركزية من عدد من الادارات العامة يصدر بتنظيمها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجهاز ·

مادة ٢ : يتولى ادارة الجهاز رئيس يعاونه عدد كاف من الوكلاء والأعضاء ، ويكون للرئيس سلطة الوزير المنصوص عليها فى القوانين واللوائح والقرارات بالنسبة للعاملين بالجهاز ، وفيما يتعلق بالاشراف الفنى والادارى على سير العمل به ، ويكون للوكلاء سلطات واختصاصات وكلاء الوزارات ، ويعين الرئيس والوكلاء بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض رئيس المجلس التنفيذى ، وتسرى على الوكلاء والأعضاء جميع القواعد المقررة والتى تقرر فى شأن سائر العاملين المدنيين بالدولة ، وذلك مع عدم الاخلال بالأحكام المقررة فى شأن أعضاء الرقابة الادارية وفقا لأحكام القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ المشار اليه والأحكام المقررة فى شأن أعضاء النيابة الادارية وفقا لأحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ·

مادة ٣ : يكون هدف الجهاز تطوير مستوى الخدمة المدنية ، ورفع الكفاية الانتاجية وتحقيق العدالة في معاملة العاملين والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها في ميدان الانتاج والخدمات ٠

مادة ٤ : يمارس الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية :

(أ) الوحدات التي يتألف منها الجهاز الادارى للدولة ٠

(ب) الهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها ٠

مادة ٥ : يباشر الجهاز الاختصاصات الآتية :

١ ـ اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وابداء الرأى في المشروعات ـ المتعلقة بشئونهم قبل اقرارها ٠

٢ ـ دراسة الاحتياجات من العاملين في مختلف المهن والتخصصات بالاشتراك مع الجهات المختصة ، ووضع نظم اختيارهم وتوزيعهم لشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص ٠

٣ ـ تطوير نظم شئون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة والاشتراك في دراسة كيفية توفير الرعاية الصحية والاجتماعية مع الجهات المختصة ٠

٤ ـ رسم سياسة وخطط تدريب العاملين في مجال التنظيم والادارة ورفع مستوى كفاءتهم وتقديم المعاونة الفنية في تنفيذها ٠

٥ ـ اقتراح سياسة المرتبات والعلاوات والبدلات والمكافآت والتعويضات ووضع النظم الخاصة بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف وتسجيل أوصافها ونشرها وحفظها في سجلات ٠

٦ ـ دراسة مشروعات الميزانيات فيما يتعلق باعتمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها مع أبداء ما يكون لديه من ملاحظات عليها ٠

٧ ـ الاحتفاظ بالسجلات والبيانات الخاصة بالعاملين في المستويات القيادية ووضع نظام الاحصاء وتسجيل العاملين بالخدمة المدنية ٠

٨ ـ المشاركة في تعبئة المجهود الحربي للدولة فيما يتعلق بحصر وتسجيل الامكانيات البشرية في الخدمة المدنية كما ونوعا وتخطيط تعبئتها وقت الطوارىء ٠

٩ ـ رسم سياسة الاصلاح الادارى وخططه واقتراح الوسائل اللازمة لتنمية ونشر الوعي التنظيمي والارتفاع بمستوى الكفاية القيادية والادارية وكفاءة الانتاج ٠

١٠ـ ابداء الرأى الفنى وتقويم المعاونة فى عمليات التنظيم وتبسيط الاجراءات وتحسين وسائل العمل ٠

١١ـ وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين ٠

مادة ٦ : للجهاز فى الجهات التى تباشر اختصاصاته بها ما يلى :

١ ـ الاشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين واصدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة لتنفيذها ٠

٢ ـ مراجعة مشروعات انشاء الاجهزة الجديدة واعادة تنظيم أو تعديل اختصاصات أجهزة قائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة وابداء الرأى فى اللوائح المتعلقة بسير وتنظيم العمل ٠

٣ ـ وضع الأنماط التنظيمية ومعدلات الأداء المناسبة فى هذه الجهات ونشرها عليها للاسترشاد بها فى تنظيمها ووضع ميزانياتها ٠

٤ ـ مراجعة مشروعات الميزانيات المشار اليه فى البند ٦ من المادة السابقة قبل عرضها على وزارة الخزانة ٠

٥ ـ معاونة ادارات شئون العاملين ووحدات التنظيم والتدريب وتدريب العاملين بها والتفتيش الفنى على أعمالها وارسال تقارير بنتائج التفتيش الى رؤساء هذه الجهات ٠

٦ ـ الاشراف على أعمال الأجهزة المركزية لتدريب العاملين وتنظيم الدورات التدريبية العامة والاشتراك فى وضع برامج البعثات للعاملين فى مجال التنظيم والادارة ٠

٧ ـ أن يندب من يرى من العاملين به للتفتيش على هذه الجهات ولاجراء الابحاث اللازمة والاطلاع على الأوراق والسجلات وطلب البيانات التى يرى لزومها ٠

٨ ـ اجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والادارية ٠

مادة ٧ : للجهاز حق الاتصال المباشر بالجهات المختلفة على جميع مستوياتها وطلب البيانات والاحصاءات اللازمة لمباشرة اختصاصاته ٠

كما له حق الاتصال بالهيئات العلمية المحلية والدولية التى تزاول نشاطا مماثلا للافادة من تجاربها وخبراتها ٠

مادة ٨ : يضع رئيس الجهاز تقريرا وافيا عن أعمال الجهاز وملاحظاته وتوصياته ويرفعه فى نهاية كل عام الى رئيس المجلس التنفيذى ٠

مادة ٩ : تسرى على رئيس الجهاز جميع الأحكام الخاصة بالوزراء ٠

الفصل الرابع عشر

ادارة نظم المعلومات القومية

تعتبر المعلومات العنصر الأساسى فى تحديد كفاءة الادارة وفعاليتها · ولقد تطورت تكنولوجيا المعلومات تطورا هائلا نتيجة انتشار وتقدم صناعة الحاسبات الالكترونية ووسائل الاتصال الحديثة ·

وتدخل المعلومات كقاسم مشترك فى كافة العمليات الادارية سواء فى تحديد الأهداف ، أو التخطيط واتخاذ القرارات ، أو فى عمليات الرقابة وتقييم الأداء · وفى الحقيقة فاننا نستطيع أن نعادل بين عملية تجميع المعلومات واستقرارها وبين عملية الادارة ·

وفى الفصل الحالى سنعرض الى أمرين :

— الملامح العامة لنظام المعلومات ·

— جهاز المعلومات فى الادارة العامة المصرية ·

الملامح العامة لنظام المعلومات :

يمثل نظام المعلومات الاطار المتكامل لتدفق المعلومات من مصادرها المختلفة الى مراكز استخدامها لاتخاذ القرارات · ويتم تصميم نظام المعلومات بطريقة تسمح للمعلومات الناتجة فى جزء من التنظيم بالتدفق الى أجزاء التنظيم الأخرى التى تحتاج اليها وذلك بالشكل وفى التوقيت المناسبين · كذلك يضمن نظام المعلومات الفعال وصول المعلومات من مصادرها خارج التنظيم ولكنها ذات تأثير على عملية اتخاذ القرارات بنفس الشرطين أى تناسب الشكل والتوقيت مع احتياجات متخذ القرارات ·

ويمكن أن يكون نظام المعلومات شاملا لجميع نشاطات التنظيم وقد يكون فى حالات أخرى نظاما جزئيا حيث يقتصر على بعض النشاطات ، وعلى سبيل المثال يمكن بناء نظام للمعلومات الاقتصادية ، أو نظام للمعلومات الطبية أو نظام للمعلومات المالية · وبنفس المنطق يمكن تصدر نظم جزئية للمعلومات على مستوى المشروع كنظام المعلومات التسويقية ، أو معلومات الأفراد ·

وتكون نظم المعلومات الشاملة ، المتكاملة على درجة من التعقد تحتم استخدام الحاسب الالكترونى ، بينما يمكن اقامة نظم معلومات يدوية اذا كانت جزئية وبسيطة فى طبيعتها ·

وتتبلور وظائف نظم المعلومات فى الآتى :

- تجميع البيانات المتعلقة بالنشاط موضع التخطيط أو المتابعة والموارد المستخدمة والظروف والمتغيرات المحيطة ذات التأثير · ويكون التجميع من كافة المصادر ذات العلاقة سواء كانت من داخل التنظيم أو من خارجه وذلك وفقا لخطة محددة تعكس احتياجات مختلف أجزاء النظام من المعلومات ·

- تصنيف البيانات المتجمعة طبقا للاحتياجات وبدرجات متفاوتة من التفصيل فى ضوء مجالات الاستخدام المحددة أو المتوقعة ·

- تحليل البيانات لاستخلاص العلاقات بينها واستنتاج مؤشرات تدل على اتجاهات الأنشطة ومن ثم تساعد فى رسم الخطط ومتابعة التنفيذ وتقييم الانجازات ·

- حفظ المعلومات بطرق تسمح باسترجاعها حين الاحتياج اليها فى وقت قصير وبتكلفة قليلة ·

- تجديد البيانات بحسب التطورات التى تحدث فى الظروف والأوضاع الداخلية أو الظروف البيئية المحيطة · ويكون التجديد بالتعديل أو الحذف أو الاضافة ·

- توزيع المعلومات والمؤشرات الناتجة على مراكز اتخاذ القرارات وأجزاء التنظيم المختلفة كل بحسب احتياجاته وذلك فى دورية محددة ·

ان نجاح نظام للمعلومات يتوقف على أمرين رئيسيين هما :

— توافر المعلومات التى ينبنى عليها النظام ·

— توافر الأدوات المناسبة لتخزين المعلومات والتعامل معها بالتحليل والتحوير ثم القدرة على استرجاعها حين الحاجة اليها ·

وبالاضافة الى هذين المطلبين الأساسيين ، فان مطلبا ثالثا هاما هو توفر القدرة على « ادارة المعلومات » Information Management · ان كثيرا من التنظيمات لا تنقصها المعلومات ولا تنقصها القدرة على توفير أدوات التعامل فى البيانات مثل الحاسبات الآلية ، ولكن ما ينقصها هو القدرة الخلاقة على ادارة المعلومات باعتبارها أحد الموارد الحيوية للتنظيم والتى لا تقل فى أهميتها وخطورتها عن الأفراد أو الأموال أو الآلات ·

ويمكن تصور المنطق العام لنظم المعلومات كالآتى :

— هناك احتياج الى نوع معين من المعلومات Information Need لخدمة غرض من الأغراض ·

— تحصر مصادر هذه المعلومات سواء من داخل التنظيم أو خارجه وتحدد طريقة الحصول عليه ودورية ورودها ·

— ترسم مجموعة الاجراءات الخاصة باستقبال المعلومات وتسجيلها (تخزينها) على ملف خاص بالحاسب الآلى واجراء العمليات التحليلية المطلوبة من خلال برنامج خاص ٠

— استخراج المؤشرات أو المعلومات المحللة Output وترتيب توصيلها الى جهة الاستخدام ٠

— توفير القدرة على استعادة أى نوع من المعلومات المختزنة على الملف فى أى وقت ، كما تتوفر القدرة على استدعاء أى معلومات من ملفات متعددة طبقا للاحتياج ٠

أبعاد ومكونات نظم المعلومات :

يتكون نظام المعلومات الشامل من عدة نظم فرعية يختص كل منها بالتعامل مع البيانات فى أحد مجالات النشاط الرئيسية ، ثم تتكامل النظم الفرعية جميعا فى نظام شامل بما يسمح بتبادل المعلومات فيما بينها للوصول الى معلومات كاملة عن كل الظواهر والأحداث ٠

ويتركب كل نظام فرعى من ثلاثة أجزاء هى :

— المدخلات وتمثل البيانات الآتية الى النظام من مصادرها المختلفة ، مثلا فى نظام المعلومات المالية فان بعض المدخلات هى أرقام الميزانية ، ومبالغ الايرادات المحصلة، والمبالغ المنفقة فى مجالات الانفاق المختلفة ، وفى نظام معلومات شئون الأفراد فان المدخلات تتضمن أسماء العاملين وجنسياتم وخلفياتهم العلمية وسنوات حصولهم على الشهادات الجامعية والتقديرات التى يحصلون عليها فى تقارير الكفاءة والترقيات والجزاءات وغير ذلك من البيانات المتصلة بشئونهم الوظيفية ٠

— العمليات أو الأنشطة وهى مجموعة النشاطات التى تبذل من أجل تجميع المدخلات (البيانات) واعدادها للاستخدام بما يتناسب واحتياجات متخذى القرارات ٠ وفيما عدا عمليات تجميع البيانات ، فان باقى العمليات من تصنيف وتحليل وتخزين واسترجاع تتم عن طريق اعداد برامج خاصة للحاسب الآلى حيث تخزن البيانات على ملفات Files خاصة ٠

— المخرجات ويقصد بها مجموعات التقارير والاحصاءات والنشرات المختلفة التى تحتوى ناتج عمليات التصنيف والتحليل والتجديد ويتم ابلاغها دوريا وفقا لخطة محددة الى مراكز اتخاذ القرارات المختلفة بالجامعة ٠

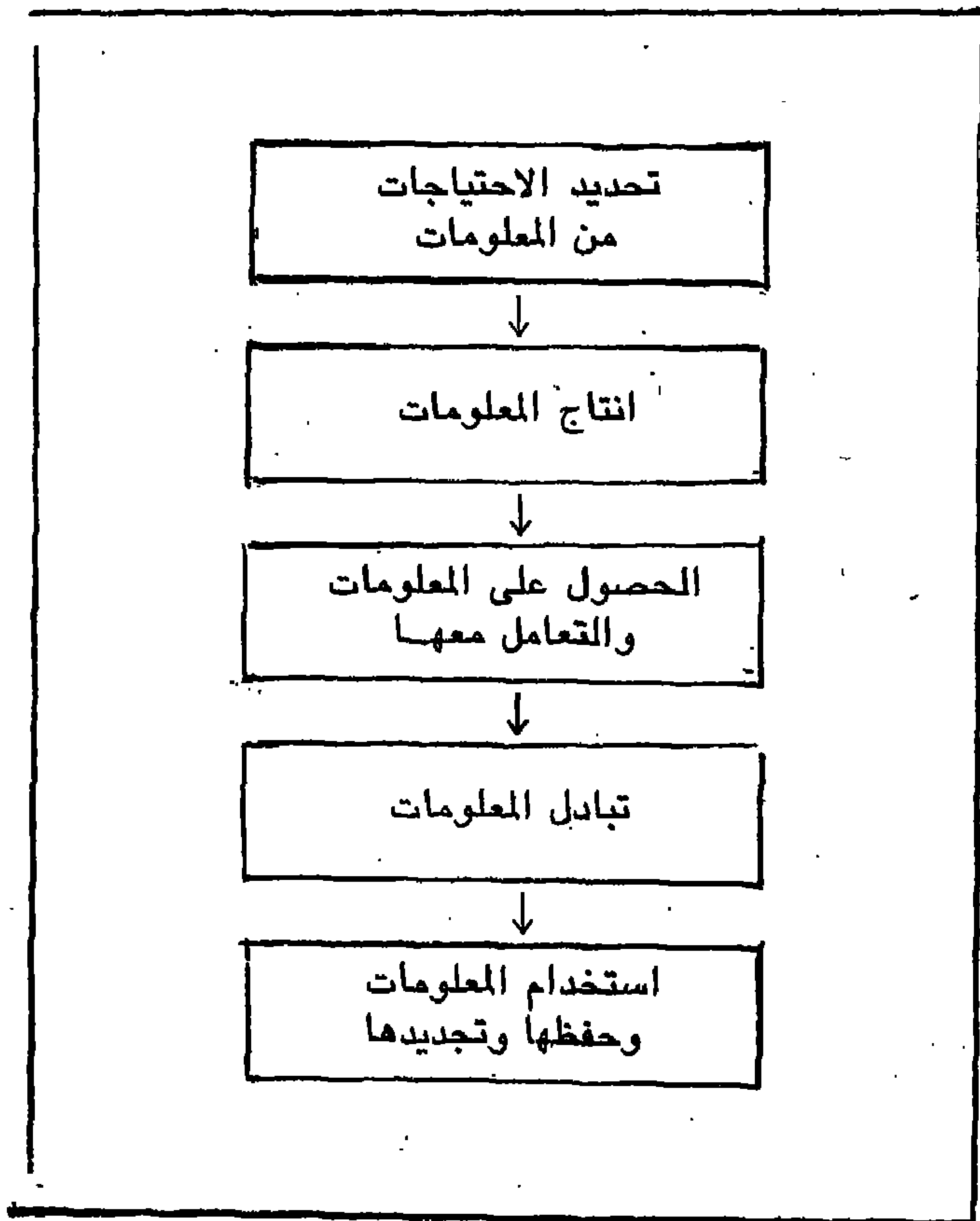
اجراءات توفير المعلومات للادارة العامة :

ان المعلومات هى الأساس كما رأينا فى جميع عمليات الادارة العامة الأمر الذى يحتم ضبط وتنظيم توفيرها بما يحقق كفاءة الاستفادة منها ، وبالتالى فان أمر توفير تلك المعلومات لا يمكن أن يترك لعوامل المصادفة وانما يجب اخضاعه لمنطق التخطيط والتنظيم كما يلى :

● يأتى تحديد الاحتياجات من المعلومات فى المقام الأول من الأهميـة ٠ فالمخطط أو المسئول عن المتابعة يحتاج لنوعيات معينة من المعلومات تختلف باختلاف مجـال التخطيط أو المتابعة ، أو باختلاف المستوى التنظيمى ، أو باختلاف مدى الشمول والتكامل فى نظم التخطيط والمتابعة ٠ من أجل ذلك لابد وأن تحدد المعلومات المطلوبة بدقة كافية لضمان توفيرها من جانب ، ولمراعاة وقت وتكلفة الحصول عليهـا من جانب آخر ٠

● تصميم نظام للمعلومات يتضمن عمليات انتـاج المعلومات ، وتجميعها والتعـامل معها وتداولها وحفظها وتجديدها ٠

ويصور الشكل التالى مكونات عملية تخطيط المعلومات :



شـكل رقم ١/١٤

مكونات تخطيط المعلومات

ان اقامة نظام متكامل وفعال للمعلومات يحتاج الى دراسات شاملة ومتعمقة تتناول التنظيم الادارى ومراكز اتخاذ القرارات وتحليل للسياسات والبرامج والأنشطة المستهدفة ٠

جهاز المعلومات فى الادارة العامة المصرية :

تبينت الدولة فى مصر أهمية المعلومات فاتجهت الى تشجيع انشاء وحدات للاحصاء والمعلومات فى مختلف الوزارات والمحافظات ووحدات القطاع العام وغيرها من تقسيمات الادارة العامة ، وتعنى هذه الادارات بتجميع البيانات وتحليلها وحفظها وتجديدها وانتاج الاحصاءات والمؤشرات عن مختلف أوجه النشاط ، واعداد التقارير والدراسات بحسب ما تطلبه الرئاسات الادارية المختلفة ٠

ثم كان انشاء الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء والذى حل محل مصلحة التعبئة العامة والاحصاء ليكون جهاز المعلومات الأول فى الدولة، وقد نص قرار رئيس الجمهورية رقم ١٩١٥ لسنة ١٩٦٤ بانشاء وتنظيم الجهاز على تشكيله كالآتى :

— الادارة المركزية للتعبئة العامة ٠

— الادارة المركزية للاحصاء ٠

— الادارة المركزية للتعداد ٠

— الادارة المركزية للحساب الآلى ٠

— الادارة المركزية لمتابعة الاحصاءات والتفتيش ٠

— الأمانة العامة ٠

ويختص الجهاز بأعمال الاحصاءات والتعدادات التى تحتاجها الدولة ، كما تختص لجانه ووحداته باجراء الدراسات الفنية لبرامج الاحصاء اولتعداد التى يتقرر اجرائها والعمل على تنسيق تنفيذ هذه البرامج لمنع الازدواج وتوحيد النتائج والبيانات٠ ويتولى الجهاز وضع برنامج سنوى للمطبوعات والنشرات والمؤشرات والبيانات الاحصائية اللازمة لمختلف قطاعات الدولة ٠

المراجع العربية

الدكتور احمد رشيد	نظرية الادارة العامة دار النهضة العربية ١٩٦٩
الدكتور السيد الهوارى	الادارة العـامة بيروت ١٩٦٤
الدكتور حسن توفيق	الادارة العـامة دار النهضة العربية ١٩٧٢
الدكتور سليمان الطماوى	مبادىء علم الادارة العامة دار الفكر العربى ١٩٦٩
الدكتور عبد السلام بدوى	الرقابة على المؤسسات العامة مكتبة الأنجلو المصرية ١٩٦٥
الأستاذ عبد الغفور يونس	دراسات فى الادارة العامة الدار المصرية للطباعة والنشر ١٩٧١
الدكتور عبد الكريم درويش	أصول الادارة العامة
والدكتورة ليلى تكلا	مكتبة الأنجلو المصرية ١٩٦٨
الدكتور عبد المنعم فوزى	مذكرات فى الادارة العامة
والدكتور جميل توفيق	مسسة المطبوعات الحديثة ١٩٦٠
الدكتور عبد المنعم فوزى	الادارة العـامة
والدكتور عادل حسن	منشأة المعارف ١٩٦٤
الدكتور محمد توفيق رمزى	مذكرات فى الادارة العامة معهد الادارة العامة
الدكتور محمد سعيد عبد الفتاح . .	الادارة العـامة الدار المصرية الحديثة ١٩٨٠ـ١٩٨١

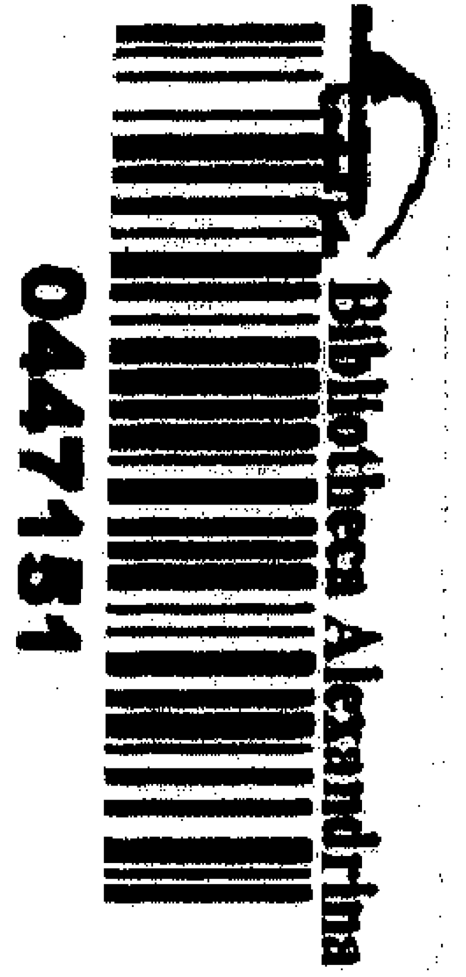
المحتـــويات

صفحة

رقم الايداع بدار الكتب ٤٦٤٩
الترقيم الدولى ٢ ـ ٠٠ ـ ٧٣٥٤ ـ ٩٧٧

BIBLIOTHECA ALEXANDRINA

دار غريب للطباعة
١٢ شارع نوبار (لاظوغلى) القاهرة
ص ٠ ب ٥٨ (الدواوين) ـ تليفون : ٢٢٠٧٩



مكتبة غريب
٣،١ شارع كامل صدقي (الفجالة)
تليفون ٩٠٢١٠٧

دار غريب للطبـــاعة
١٢ شارع نوبار (لاظوغلى) القاهرة
تليفون : ٢٢٠٧٩